

# ANALISA

1983—3

## PEMBANGUNAN POLITIK



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
Pande Radja SILALAH  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry Tjan SILALAH  
Jusuf WANANDI  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Kirdi DIPOYUDO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat,  
Telepon 356532-5

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta Pusat, Telepon 349489

PENGANTANTAR REDAKSI	178
HAKIKAT DAN TUJUAN NEGARA <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	181
PEMILIHAN UMUM DAN PENDIDIKAN POLITIK <i>A. Sudiharto DJIWANDONO</i>	192
POLA MEMILIH MASYARAKAT INDONESIA: SUATU PENDALAMAN TERHADAP PEMILIHAN UMUM 1971, 1977 DAN 1982 <i>SUROSU</i>	205
ASAS PANCASILA DAN PEMBAHARUAN KEHIDUPAN DALAM PARPOL/GOLKAR <i>BABARI</i>	234
SIDANG UMUM MPR 1983 DAN HARAPAN-HARAPAN <i>M. DJADIJONO</i>	247
KEWAJIBAN POLITIK DAN SISTEM DEMOKRASI <i>Ernest BARKER (diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO)</i>	259



## PENGANTAR REDAKSI

*Dari tanggal 1 sampai 11 Maret 1983 Majelis Permusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum 1982 menyelenggarakan sidang umum antara lain untuk menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara dan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Oleh sebab itu sidang umum ini merupakan suatu peristiwa nasional yang amat penting bagi bangsa Indonesia. Ia merupakan bertemunya bermacam-macam gagasan masyarakat Indonesia yang akan memberi landasan dan arah bagi pelaksanaan pembangunan di segala bidang untuk mencapai cita-cita nasional bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh sebab itu juga sidang umum amat relevan dengan usaha-usaha pembangunan nasional yang ditujukan untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia.*

*Perkembangan Pelita satu ke Pelita yang lain menunjukkan bahwa bangsa Indonesia sedang menghadapi peningkatan di bidang pembangunan. Ini tidak hanya disebabkan oleh semakin besarnya jumlah anggaran dari tahun ke tahun, tetapi juga semakin luasnya jangkauan program-program pembangunan. Namun salah satu syarat penting bagi pembangunan nasional adalah terjaminnya stabilitas nasional terutama dalam kehidupan politik dan kenegaraan yang berarti pembangunan di bidang politik. Oleh sebab itu terdapat kesadaran bahwa pembangunan politik harus terus-menerus dilakukan guna menunjang kelangsungan usaha-usaha pembangunan selanjutnya.*

*Kegiatan-kegiatan nasional seperti sidang umum dan pemilihan umum, yang telah dilakukan sebanyak tiga kali (tahun 1971, 1977, dan 1982) selama pemerintahan Orde Baru untuk memilih wakil-wakil rakyat, selain merupakan bagian pembangunan nasional juga menunjukkan perwujudan asas demokrasi yang dianut bangsa kita, karena mereka adalah sarana demokrasi dan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan negara. Perlu disadari bahwa kegiatan-kegiatan dalam pembangunan politik ini ditujukan ke arah semakin mantapnya demokrasi Indonesia, yaitu demokrasi Pancasila.*

*Kehidupan kepartaian sebagai kekuatan sosial politik dalam rangka pembangunan politik juga mengalami proses perubahan. Melalui UU No. 3 tahun 1975 Pemerintah Orde Baru berhasil menyederhanakan kehidupan kekuatan sosial politik. Melalui proses ini diharapkan akan tumbuh kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila dan hanya berbeda dalam program pelaksanaan pembangunan. Ini adalah konsekuensi logis dari sikap bangsa Indonesia untuk menetapkan Pancasila sebagai dasar falsafah negara.*

*Pada dasarnya usaha-usaha dalam pembangunan bidang politik ini selaras dengan ide demokrasi. Antara lain, sidang umum yang dapat dilihat sebagai forum diskusi/musyawarah wakil-wakil rakyat yang dipilih dalam pemilihan umum ini mewujudkan ide bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan lewat diskusi atau musyawarah. Kemudian salah satu syarat sistem demokrasi bahwa harus ada berbagai partai, paling tidak dua partai, dalam negara telah terpenuhi dengan adanya ketiga kekuatan sosial politik (Partai Demokrasi Indonesia, Partai Persatuan Pembangunan, dan Golongan Karya) di Indonesia.*

*Pembangunan politik menjadi tema ANALISA bulan Maret 1983. Dalam karangan yang pertama, Kirdi DIPOYUDO membahas hakikat dan tujuan negara. Terdapat pengamatan bahwa banyak orang kehilangan perhatian untuk negara. Sikap ini keliru, karena negara memainkan peranan hakiki dalam kehidupan manusia. Dari segi filsafat moral sosial, negara antara lain merupakan lembaga yang perlu bagi manusia untuk mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya.*

*Pemilihan umum sebagai sarana demokrasi berhubungan dengan pendidikan politik secara timbal-balik. Di satu pihak pemilihan umum dapat berfungsi sebagai sarana pendidikan politik, di lain pihak pendidikan politik akan lebih memberi arti terhadap pemilihan umum. A. Sudiharto DJIWANDONO dalam karangannya yang berjudul "Pemilihan Umum dan Pendidikan Politik" membahas secara berturut-turut: Indonesia suatu negara demokrasi; pendidikan politik di Indonesia; pemilihan umum dan artinya dalam pendidikan politik; dan peranan organisasi sosial politik.*

*Ketiga hasil pemilihan umum sejak masa Pemerintah Orde Baru kiranya menunjukkan ciri khusus, yaitu bahwa terdapat banyak goyangan antara pola memilih dalam pemilihan umum yang terdahulu dan pemilihan umum yang selanjutnya. SUROSO mencoba mendalami hasil-hasil pemilihan umum secara terperinci guna memahami pola memilih masyarakat Indonesia. Ia melakukan perbandingan hasil-hasil dari masing-masing pemilihan umum dan juga peserta-peserta pemilihan umum di daerah pilih di Indonesia.*



*Karangan yang keempat berjudul "Asas Pancasila dan Pembaharuan Kehidupan dalam Parpol/Golkar" dan ditulis oleh BABARI mencoba menguraikan bahwa pemakaian Pancasila sebagai asas bersama tidak akan membawa bangsa Indonesia ke arah partai tunggal. Sidang Umum MPR 1983 juga akan membahas masalah Pancasila sebagai asas tunggal bagi organisasi kekuatan sosial politik tersebut.*

*M. DJADIJONO dalam karangannya yang berjudul "Sidang Umum MPR 1983 dan Harapan-harapan" membahas berturut-turut: Sidang Umum MPR; proses menuju sidang umum; materi sidang umum; beberapa usul materi rantap-rantapnya dari masyarakat; hasil-hasil yang diharapkan dari sidang umum, dan mengakhirinya dengan beberapa kesimpulan.*

*Karangan penutup membahas "Kewajiban Politik dan Sistem Demokrasi." Negara yang menganut sistem demokrasi memungkinkan semua warga negara bisa mengambil bagian dan memberi sumbangan secara leluasa dalam setiap proses kegiatan negara. Sumbangan mereka khususnya berbentuk gagasan politik yang disampaikan melalui diskusi umum kepada negara dan pemerintah.*

*Maret 1983*

*REDAKSI*

# HAKIKAT DAN TUJUAN NEGARA

Kirdi DIPOYUDO

Betapa banyaknya pun kejahatan dan pelanggaran hukum tercatat dalam sejarah negara, filsafat moral sosial tidak memandang negara sebagai suatu momok kekuasaan manusia, melainkan sebagai *lembaga yang perlu bagi manusia untuk mewujudkan kesejahteraan lahir batinnya yang lengkap*. Namun tidaklah mudah membicarakan perihal negara dan urusannya. Banyak orang kehilangan perhatian untuk negara. Mereka tidak tahu bahwa sikap semacam itu keliru dan berbahaya. Ada tendensi untuk menyembapkan negara dan menciptakan suatu tata internasional yang melampaui negara masing-masing. Akibat kejadian-kejadian dunia mulai menyadari bahwa bagaimanapun negara tidak dapat berdaulat seperti pada masa lampau.

Pemikiran filsafat mengenai negara terjalin dengan definisi-definisi yang berasal dari jaman kuno. Negara adalah *masyarakat politik*, yaitu masyarakat yang berurusan dengan politik dalam maupun luar negeri. Kata "politik" berasal dari kata Yunani "polis" yang mula-mula berarti *kota yang berdaulat* seperti Athena, Sparta dan Korinthus sebagai lawan daerah yang takluk dan wajib membayar pajak kepadanya. Penduduk kota terdiri atas orang-orang merdeka dan budak-budak. Akan tetapi hanya orang-orang merdeka berhak ikut dalam politik atau urusan kota seperti pembuatan undang-undang, pemerintahan dan pengadilan. Kota adalah *swadaya* dalam arti menghasilkan segala sesuatu yang diperlukan untuk kehidupan manusia yang penuh dan baik, mencukupi diri sendiri dalam bidang hukum, ekonomi dan kebudayaan. Jumlah besar keluarga dan golongan seperti tukang dan pedagang, lembaga-lembaga dan keamanannya, karena dilindungi oleh angkatan bersenjata dan benteng, *memungkinkan para warga negara menikmati hidup yang damai dan berbahagia* penuh dengan nilai-nilai manusia. Oleh sebab itu kota disebut sempurna atau *masyarakat sempurna*.



Menurut filsafat sosial kita dapat banyak belajar dari kodrat (nature) manusia dan tata kodrati segala sesuatu, yang akan selalu berlaku dan bersifat fundamental untuk masyarakat politik. Filsafat sosial juga mengambil alih banyak istilah dan asas dari pemikiran jaman kuno akan tetapi melengkapi dan memperbaiki artinya, misalnya istilah politik, otarki dan tirani maupun asas bahwa kesejahteraan umum harus diutamakan atas kepentingan swasta. Filsafat sosial membedakan antara sah berlakunya ide dan sahnya tempat di mana ide itu dilaksanakan. Misalnya ditanyakan apakah dan sejauh mana ide masyarakat politik itu terwujud dalam negara modern. Akan tetapi sebelum kita menghubungkan negara dengan masyarakat politik, kita hendaknya menyelidiki dengan saksama arti kedua konsep itu.

Masyarakat politik adalah *masyarakat yang lengkap*, artinya tata hidup sosial yang mencakup segala sesuatu. Walaupun mencakup banyak bentuk, hidup sosial pada dasarnya merupakan suatu kesatuan. Kodrat manusia yang menghasilkannya dimaksud untuk kesejahteraan manusia yang menyeluruh dan oleh sebab itu memerlukan suatu tata sosial yang memungkinkan perwujudannya. Dalam masyarakat politik itu hidup sosial menemukan kesempurnaannya karena masyarakat itu mencakup segala sesuatu yang membentuk kesejahteraan manusia yang menyeluruh. Dengan demikian tujuan masyarakat itu adalah kesejahteraan umum. Ia disebut masyarakat *politik* karena para filsuf Yunani menyebutnya polis.

Masyarakat politik itu mempunyai berbagai ciri. Pertama, ia bersifat *kodrati* karena berasal dari kodrat sosial manusia. Kodrat sosial manusia ini tidak hanya berarti bahwa manusia harus hidup sebagai makhluk sosial, akan tetapi juga bahwa dengan saling membantu dan saling melengkapi manusia harus menemukan dan mencapai kesejahteraan sepenuhnya, baik untuk diri sendiri maupun untuk sesamanya. Dengan demikian masyarakat yang tujuannya ialah kesejahteraan penuh itu adalah sesuatu yang dimaksud oleh kodrat.

Kedua, secara yuridis masyarakat politik itu adalah *di atas* masyarakat-masyarakat anggotanya. Untuk menjadi tata yang mencakup segala sesuatu, masyarakat politik harus mempunyai *sarana-sarana yang tepat*. Yang pertama di antaranya ialah hak untuk mengeluarkan undang-undang yang perlu dan menegakkannya. Hak ini tidak tunduk pada hak manusia yang lebih tinggi dan mencakup segala sesuatu yang terkandung dalam tujuan manusia. Kodrat hanya secara umum menentukan apakah kesejahteraan manusia yang penuh dan manakah tata politik yang selaras. Orang harus menemukan sendiri apakah yang dalam praktek selaras dengan tujuan dan perintah-perintah kodrat. Kemudian orang harus menjamin agar tata yang dianggapnya tepat dibentuk dan dipertahankan. Masyarakat politik abad pertengahan tidak dapat mempunyai susunan yang sama seperti negara modern. Jenis pemerintahan mo-



narki akan berlainan dengan demokrasi dengan hak suara umum dan dewan perwakilan rakyat. Untuk mencegah tata politik itu dikacaukan atau dirusak dari dalam maupun dari luar, diperlukan tindakan-tindakan keamanan dan ini harus mempunyai dasar yuridis. Berdasarkan hak kodrati masyarakat politik itu berhak membela diri terhadap musuh-musuhnya. Bersamaan dengan itu ia berhak dan wajib menjamin hak-hak individu maupun kelompok-kelompok. Pendek kata, masyarakat politik secara yuridis di atas individu dan masyarakat-masyarakat anggotanya. Para anggotanya harus taat kepadanya.

Ketiga, masyarakat politik adalah *masyarakat yang sempurna*, baik pada dirinya sendiri maupun dibandingkan dengan lain-lain masyarakat. Akan tetapi hal ini tidaklah berarti bahwa masyarakat-masyarakat politik dahulu dan sekarang adalah sempurna dan menjalankan tugasnya seperti seharusnya. Hal itu juga tidak berarti bahwa masyarakat-masyarakat politik dalam kenyataan harus mempunyai atau menghasilkan segala sesuatu yang dapat dilakukannya untuk para warganya. Arti sebenarnya ialah bahwa masyarakat politik itu *dimaksud oleh kodrat sebagai sempurna* pada dirinya sendiri dan oleh sebab itu dilengkapi hak-hak dan kekuasaan sepenuhnya. Juga bahwa masyarakat politik itu lebih sempurna daripada lain-lain masyarakat. Tiada masyarakat yang tujuannya lebih penting, fungsinya lebih luas dan hak-hak serta kekuasaannya lebih besar.

Kesempurnaan masyarakat pertama-tama didasarkan atas *kesempurnaan tujuannya*, yaitu kesejahteraan yang harus dicapainya. Tujuan masyarakat politik, kesejahteraan manusia yang menyeluruh, mencakup segala bagian dan tujuan masing-masing. Ia adalah kesatuan bagian-bagian itu dan kesejahteraan masing-masing. Tujuan itu hanya dapat dicapai apabila masyarakat-masyarakat lain memainkan peranannya dengan baik dan menjalankan fungsinya masing-masing. Jadi, masyarakat politik disebut sempurna karena *tujuan dan fungsinya ialah kesejahteraan manusia yang menyeluruh*.

Sesuai dengan tujuan sempurna, maka harus ada *sarana-sarana yang serasi tepat sepenuhnya*. Pertama, masyarakat politik harus mampu memenuhi segala sesuatu yang diperlukan oleh orang-orang untuk bersama-sama mencapai kesejahteraan mereka sepenuhnya. Kedua, masyarakat politik harus juga berhak dan wajib melakukan segala sesuatu untuk memungkinkan manusia-manusia hidup dalam persatuan dan perdamaian. Aristoteles dan Thomas Aquinas membatasi yang pertama sebagai jumlah harta yang diperlukan untuk hidup baik atau utama. Yang dimaksud dengan yang kedua ialah kerukunan atau persatuan damai dalam tata keadilan. Sekarang kita menggunakan kata "kesejahteraan umum" untuk keduanya. Jadi, masyarakat politik juga disebut sempurna karena mempunyai *segala sarana yang diperlukan* untuk menjamin harta manusia sepenuhnya bagi para warganya.



Barang yang sempurna adalah otonom dan merdeka, sedangkan yang tidak sempurna bergantung pada sesuatu lain dan tidak otonom. Otonomi dan kemerdekaan tertinggi kita temukan dalam masyarakat politik. Masyarakat politik adalah wewenang dan kekuasaan temporal manusia yang paling tinggi. Dengan demikian masyarakat politik disebut sempurna karena memiliki *otonomi intern dan kemerdekaan yang penuh*.

Dengan demikian masyarakat politik menuntaskan kodrat sosial manusia sehingga menjadi penuh. Oleh sebab itu Aristoteles dan Thomas Aquinas menggunakan kata-kata makhluk sosial dan makhluk politik sebagai sinonim. Artinya, berdasarkan kodrat sosialnya, manusia dimaksud untuk membentuk masyarakat politik atau masyarakat sempurna.

Secara demikian dengan Aristoteles kita dapat menganggap masyarakat politik sebagai *lembaga yang paling tinggi dan paling sempurna*. Demikian pun kita dapat menganggap *politik sebagai bagian hukum moral yang paling tinggi dan paling penting*. Ini mungkin asing bagi orang-orang jaman sekarang karena mereka hanya dapat melihat negara modern dan biasa menilai barang-barang berdasarkan pengalaman mereka dengan negara yang pahit. Dewasa ini sangat berbahaya menyebutkan "politik yang mencakup segala sesuatu." Masyarakat sempurna yang kita maksud tidak mempunyai persamaan dengan negara totaliter modern.

*Negara adalah suatu masyarakat politik yang jumlah warga dan wilayahnya terbatas*. Pandangan bahwa seluruh umat manusia harus membentuk satu masyarakat politik dibantah oleh sejarah yang menunjukkan adanya banyak negara sepanjang abad dan di mana-mana dan bahwa negara-negara itu lahir secara bermacam-macam: pendudukan, persetujuan bebas, perkembangan organis, pembagian, proklamasi kemerdekaan, aneksasi dan lain sebagainya. Namun akhirnya negara itu *berasal dari kodrat manusia*. Filsafat moral sosial setuju dengan Aristoteles bahwa negara itu adalah hasil suatu perkembangan organis mulai dari perkawinan, keluarga dan suku menjadi masyarakat desa atau kota, propinsi dan seterusnya. Menurut teori kontrak modern negara lahir berdasarkan sepakat kata kemauan rakyat. Dikatakan bahwa orang-orang melepaskan sedikit kemerdekaan mereka dan menukarkannya dengan keamanan terhadap bahaya, serangan dan lain sebagainya. Kita tidak setuju dengan pendapat ini. Negara masing-masing pun mempunyai hak-hak kodrati masyarakat politik untuk wilayah dan para warganya. Negara mempunyai kedaulatan atas mereka.

Karena dalam kenyataan di dunia banyak negara, maka undang-undang masing-masing harus diselaraskan dengan keadaan setempat, dan mereka harus saling memperhatikan.



Mengenai pertanyaan apakah negara masing-masing juga harus dianggap masyarakat sempurna tiada sepakat kata. Sementara ahli mengatakan bahwa ide masyarakat sempurna telah usang dan tak lagi praktis. Akan tetapi ahli-ahli lain membantahnya. Pada hemat kami, *negara masing-masing bertujuan kesejahteraan manusia yang lengkap* dalam wilayahnya dan untuk para warganya, dan dalam arti itu merupakan *masyarakat sempurna*. Dewasa ini lebih sukar menyediakan sarana-sarana yang serasi tepat untuk tujuan itu. Dalam rangka itu negara-negara sekarang lebih saling memerlukan. Tiada satu negara pun sekarang ini yang mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dengan sumber-sumber dayanya sendiri. Negara yang paling kaya pun tidak. Akan tetapi yang penting ialah bahwa negara tetap berhak dan wajib menemukan sarana-sarana itu dengan menggunakan cara-cara yang perlu. Kesulitan jaman sekarang yang paling besar adalah akibat kemerdekaan dan kedaulatan negara-negara. Akibat perkembangan ke arah kesatuan-kesatuan yang lebih besar dan meliputi banyak negara (*regionalisme*), masing-masing negara harus menyerahkan sebagian kedaulatannya. Namun dalam arti sungguh-sungguh biarpun terbatas negara-negara itu tetap berdaulat dan oleh sebab itu masyarakat sempurna.

Di sini perlu ditandaskan bahwa negara adalah *persatuan pribadi-pribadi* yang teratur. Orang-orang adalah warga negara sebagai pribadi-pribadi merdeka. Yang membentuk negara tidak bergantung pada kelas atau pekerjaan, kekayaan atau efisiensi kerja, suku atau agama, melainkan seluruh rakyat. Hanya pelaksanaan hak-hak politik bergantung pada berbagai syarat seperti usia dan kematangan politik. Orang membentuk negara berdasarkan kodrat manusia, yang mencapai puncak kesempurnaannya dalam masyarakat politik. Dari kenyataan bahwa negara adalah persatuan pribadi-pribadi dapat ditarik berbagai kesimpulan penting.

Pertama, tujuan negara tidak dapat non-personal tetapi harus *personal*. Tujuan negara sudah barang tentu melebihi pribadi-pribadi dalam arti bahwa ia adalah kesejahteraan seluruh bangsa. Namun bukanlah undang-undang, lembaga-lembaga atau kemajuan ilmu pengetahuan serta peradaban yang menjadi titik tolak dan tujuan negara, melainkan orang-orang dalam martabatnya, tujuan-tujuannya, tugas-tugasnya dan keperluan-keperluannya. *Negara harus melayani manusia*.

Kedua, negara mempunyai *kewajiban-kewajiban* terhadap mereka yang menjadi warga negaranya atau hidup dalam wilayahnya. Kewajiban-kewajiban itu tidak sama untuk semua. Namun negara harus memperhatikan segala lapisan masyarakat, terutama mereka yang dalam keadaan bahaya atau kebutuhan, misalnya para penganggur, pengungsi, penarik pensiun dan sebagainya.



Ketiga, *negara terjalin erat dengan bangsa*. Pertanyaan apakah negara itu sering dijawab bahwa negara adalah bangsa yang secara politik bersatu. Bangsa bukanlah rakyat semata-mata sebagai orang banyak dan juga bukan rakyat sebagai lawan golongan cendekiawan atau pemimpin-pemimpin. Kata bangsa dapat berarti kesatuan biologis, rohani atau budaya, sekelompok manusia yang terjalin satu sama lain berdasarkan keturunan, persaudaraan, bahasa, tradisi, asal dan tanah air yang sama, pengalaman dan keyakinan-keyakinan yang sama. Bangsa adalah orang-orang yang sadar akan solidaritas itu. Dalam arti itu bangsa selalu pemilik nilai-nilai budaya dan rohani, mempunyai rasa sosial yang besar dan cinta pada tanah tumpah darah. Akan tetapi bangsa itu sendiri belum merupakan suatu kesatuan politik, karena belum memiliki tata legal dan konstitusional seperlunya. Namun dari segi politik bangsa itu perlu karena berhak menghayati hidupnya sendiri dalam negaranya, misalnya sebagai minoritas nasional. Bangsa juga merupakan dasar negara sejauh sadar akan dirinya sendiri dan berhak untuk menentukan nasibnya sendiri.

Akhirnya bangsa juga berarti orang-orang yang membentuk negara: keseluruhan orang-orang yang hidup dalam negara dan mempunyai hak-hak warga negara tanpa mempedulikan kelahiran, kelas, agama atau kedudukan. Bangsa adalah subyek kemauan politik dan kedaulatan rakyat. Nasionalitas diperoleh karena kelahiran atau naturalisasi. Kalau kita mengatakan bahwa negara adalah bangsa yang secara politik bersatu, yang kita maksudkan pertama-tama adalah bangsa yang membentuk negara akan tetapi juga bangsa sebagai kesatuan biologis budaya.

Selanjutnya negara memerlukan *wilayah tertentu*, bagian muka bumi tertentu yang didiami rakyat dan di mana negara melaksanakan kekuasaannya. Wilayah negara bukanlah milik negara atau bangsa karena hak milik pertama-tama adalah hak pribadi manusia. Negara hanya mempunyai hak tertinggi atas milik. Ia dapat membuat undang-undang dan mengambil tindakan untuk mengatur cara-cara memperoleh, memiliki dan memakai milik demi kesejahteraan umum.

Akan tetapi kedaulatan teritorial memberi negara hak-hak berikut. Pertama, negara mempunyai hak tunggal untuk memerintah dalam dan atas wilayah itu dan melaksanakan kedaulatannya. Kedua, oleh sebab itu negara berhak menangkis serangan atas wilayahnya (hak bela diri). Ketiga, negara berhak mengembangkan cara-cara hidup yang lebih baik dalam wilayahnya. Misalnya dengan mengolah kekayaan alam, membuat jalan-jalan dan alat-alat pengangkutan, memajukan pertanian, kehutanan, dan kesehatan, menguras rawa dan lain sebagainya. Keempat, kesejahteraan umat manusia maupun kesejahteraan rakyatnya sendiri menuntut agar negara membuka perbatasan-perbatasannya untuk hubungan lalu-lintas yang seluas-luasnya.



Negara modern umumnya adalah *negara nasional*, yang berkembang dari bangsa modern dan kesadaran nasional. Suatu hasil perkembangan historis. Namun terdapat juga pengaruh hukum kodrati (natural law) karena akhirnya perkembangan historis itu berdasarkan kodrat sosial manusia dan harus diselidiki selaras dengan norma-norma hukum kodrati.

Negara nasional modern muncul akibat Revolusi Perancis tahun 1789 dan perang-perang Napoleon. Perlawanan terhadap Napoleon telah mengurangi kesadaran dan kemauan negara-negara Eropa untuk mempertahankan diri. Cita-cita baru dan hak-hak asasi "kemerdekaan, persamaan dan persaudaraan" menggantikan kedaulatan para raja dan kedaulatan rakyat. Faktor tambahan adalah revolusi industri dan ekonomi, yang buah progresifnya ikut memperkuat kesatuan ekonomi dan budaya bangsa.

Tetapi negara dan bangsa tidaklah sama. Di satu pihak ada negara yang mencakup berbagai bangsa seperti Swiss dan Belgia. Di lain pihak warga-warga bangsa yang sama bisa menjadi warga berbagai negara, misalnya bangsa Jerman dan Italia. Ada juga kelompok-kelompok nasional yang hidup di lain negara. Akan tetapi bahkan dalam negara nasional pun terdapat *perbedaan hakiki antara bangsa dan negara*. Negara adalah kesatuan dan tata politik bangsa. Seolah-olah bangsa itu struktur dasar negara, rakyat yang secara politik menjadi sadar dan berusaha membentuk negara. Oleh sebab itu bangsa tidak masuk orbit politik, melainkan orbit sosial atau pra-politik, dan tidak mempunyai fungsi-fungsi politik melainkan fungsi-fungsi sosial budaya. Negara nasional adalah suatu bentuk negara, bukan satu-satunya. Kesatuan nasional belum tentu dapat menjamin kemampuan negara untuk menjalankan fungsinya. Sebagai contoh dapat dilihat pecahnya kerajaan Austro-Hungaria.

Salah satu kesalahan yang paling buruk dan sebab kekacauan jaman modern ialah *nasionalisme palsu* yang terlalu menonjolkan kesadaran nasional. Bangsa, kehormatan dan kekuasaannya didewa-dewakan dan dijadikan tujuan. Akibatnya ialah egoisme, iri hati, kebencian nasional dan perang antar bangsa.

Kesalahan besar lain ialah pandangan yang *terlalu mengagungkan negara* seolah-olah negara memiliki suatu otonomi mutlak, sehingga mengambil keputusan-keputusannya secara otonom selaras dengan apa yang dipandangnya baik untuk tujuannya. Negara menganggap keagungannya sebagai satu-satunya tujuannya. Pandangan ini erat berkaitan dengan terasingnya manusia dari Tuhan secara progresif. Negara tidak lagi menganggap dirinya wajib taat kepada Tuhan dan hukum-Nya, melainkan mengira dirinya sendiri sebagai sumber terakhir hukum dan sebagai satu-satunya hukum yang sepadan bagi dirinya.



Dari kesalahan pokok itu mengalir kesalahan-kesalahan lain. Pertama, tujuan negara ialah mempertahankan dan mengagungkan dirinya sendiri. Bangsa dan negara adalah nilai-nilai manusia yang paling tinggi. Kedua, negara menjadi kekuasaan, tata hukum dan konstitusionalnya semata-mata didasarkan atas kekuatan. Alasan negara, yang diatur oleh pertimbangan-pertimbangan utiliter, menentukan penggunaan alat-alat kekuasaan dan sejauh mana. Hukum negara menjadi lepas dari moral dan hukum kodrati (natural law). Ketiga, politik menjadi apa yang disebut "realpolitik". Benar secara politik adalah yang bermanfaat untuk tujuan negara. Sukses menentukan apa yang secara politik dibenarkan. Dasar-dasar hukum moral runtuh. Kejujuran dan kesetiaan bisa hilang. Tipu muslihat, pembunuhan dan teror dapat menjadi sarana yang diterima dalam politik.

Norma "alasan negara" itu harus ditolak karena mengubah tata intern negara. Pertama, negara telah merebut banyak fungsi golongan-golongan dengan turun tangan dan mengabaikan asas subsidiaritas. Bidang sosial dijadikan politik. Kedua, sehubungan dengan itu sentralisasi dan birokrasi semakin meningkat. Aparatur negara bertambah, demikian pun jumlah pejabat. Pelaksanaan tugas-tugas menjadi kompleks dan menuntut pengisian terlalu banyak formulir. Negara menjadi negara pelayanan sipil, bukan dalam arti pelayanan sipil yang efisien dan dapat diandalkan, tetapi dalam arti buruk bahwa negara tenggelam dalam kedinasan dan kurang memperhatikan tugas-tugas pokoknya.

Untuk mengatasi kesalahan-kesalahan itu, negara harus kembali mengakui tujuan-tujuan dan norma-norma hukum kodrati serta hak-hak asasi manusia. Untuk itu negara harus melepaskan pengagungan dirinya dan sekali lagi melayani hak-hak dan keadilan. Salah satu syarat penting ialah mengembalikan bidang-bidang fungsional kepada badan-badan yang lebih rendah atau swasta dan secara demikian meniadakan sentralisasi dan birokrasi yang berlebihan.

Norma dan pedoman kerja negara adalah *kesejahteraan umum* yang harus dirumuskan selaras dengan situasi dan keperluan historis dan diperjuangkan selaras dengan hukum kodrati. Dalam rangka itu negara harus mengakui dan melindungi hak-hak pribadi manusia dan kelompok-kelompok. Selain itu kondisinya harus menjamin kerja sama damai dengan negara-negara lain. Di atas semuanya itu, negara wajib menghormati kekuasaan yang lebih tinggi dan harkat para warganya sebagai manusia.<sup>1</sup>

Harkat setiap pribadi manusia adalah *dasar gagasan politik* sebagaimana ia adalah dasar seluruh gagasan moral, dan nilai pribadi-pribadi - semua dan setiap pribadi - adalah *nilai tertinggi dalam negara*. Akan tetapi semuanya

---

<sup>1</sup>Bagian ini sebagian diambil dari Eberhard Welty, *A Handbook of Christian Social Ethics* (Edinburgh-London: Nelson, 1963), II, hal. 195-214.



hidup dalam waktu dan oleh sebab itu tunduk pada kondisi proses waktu. Pribadi-pribadi ini bukanlah substansi-substansi yang sudah sempurna melainkan inti-inti yang berkembang dan terlibat dalam suatu gerak perkembangan, yaitu mengubah kemampuan menjadi energi dan potensi menjadi kenyataan. Tujuan setiap masyarakat nasional adalah *membina dan mendorong*, dalam dan lewat persatuan dan kerja sama, *perkembangan setinggi mungkin semua bakat pribadi semua warganya*; dan tujuan ini adalah keadilan atau pengaturan tepat masyarakat serupa itu. Demikian pun tujuan setiap negara yang didasarkan atas dan diletakkan pada suatu masyarakat nasional, adalah merakit dan menciptakan kondisi lahiriah yang diperlukan setiap warganya untuk mengembangkan bakat-bakatnya; dan tujuan ini adalah keadilan atau pengaturan tepat perhimpunan hukum semacam itu.

Negara adalah masyarakat yang diubah menjadi perhimpunan hukum dengan maksud menciptakan, dalam bentuk hukum, *kondisi yang diperlukan* para warganya untuk mengembangkan kemampuan-kemampuan mereka sepenuhnya. Sebagai perhimpunan semacam itu, negara di satu pihak *mengakui dan menjamin hak* setiap warganya atas hidup, kemerdekaan dan usaha untuk mengembangkan dirinya; tetapi di lain pihak ia *mengakui dan menegakkan* - dalam tindakan yang sama dan sebagai pelengkap hak-hak - *kewajiban-kewajiban hukum* semua anggota untuk saling memberikan pelayanan dan memberikan pelayanan umum serta kolektif kepada keseluruhan. Misalnya undang-undang perpajakan yang ditetapkan dan ditegakkan oleh negara membuat kita saling melayani dengan iuran kita dalam usaha kesehatan dan pendidikan, seperti kita juga dibuatnya melayani seluruh badan dalam usaha pertahanannya. Dari sudut pandangan ini kita bukan saja dapat bicara tentang suatu organisme sosial, tetapi juga tentang organisme politik: suatu organisme politik yang merupakan akibat dan buah organisme sosial itu.

Namun pemakaian metafor itu berbahaya. Kata organisme bisa membe-rontak terhadap kemerdekaan manusia. *Tiada kesejahteraan umum atau kesejahteraan sosial yang bukan kesejahteraan pribadi masing-masing*. Memajukan kesejahteraan umum adalah memajukan perkembangan pribadi-pribadi itu dan meningkatkan nilai mereka. Dan di dunia kita tiada sesuatu selain pribadi masing-masing yang dapat mengalami dan menikmati perkembangan atau mencapai suatu peningkatan nilai. Itulah sebabnya mengapa metafor organisme bila dipakai dalam bidang sosial dan politik mudah menyesatkan. Kata organisme ini mudah mengisyaratkan adanya suatu super-eksistensi di atas eksistensi orang masing-masing, dengan hidupnya sendiri, yang meng-usahakan perkembangannya sendiri dan membela nilainya sendiri. Kita mudah mengubah metafor menjadi mitos, dan mitos menjadi berhala, sehingga kita akhirnya menjadikan diri kita sarana untuk kemuliaan berhala itu. Hal serupa itu terjadi dalam negara fasis Italia, yang menyatakan negara se-



bagai suatu organisme. Dalam Piagam Buruh tahun 1927 antara lain terbaca: "Bangsa Italia, berkat kekuatan dan usianya, adalah suatu organisme, yang mempunyai suatu eksistensi, tujuan-tujuan, sarana-sarana aksi yang lebih unggul daripada yang dimiliki orang-orang, terpisah atau berkelompok, yang membentuknya ... suatu kesatuan moral, politik dan ekonomi yang secara integral terbentuk dalam Negara Fasis."

Oleh sebab itu lebih baik memikirkan organisasi masyarakat bukan sebagai organisme, tetapi sebagai suatu *pola organisasi*: suatu pola yang dibentuk oleh orang-orang, bukan oleh sesuatu lain, sebagai pola yang ditujukan pada kesejahteraan orang-orang, bukan pada sesuatu lain. Memang ada bahaya memikirkan organisasi masyarakat semata-mata dalam pengertian-pengertian itu. Kita mudah jatuh dalam suatu individualisme palsu: kita bisa lupa bahwa ada sesuatu yang lebih daripada konstruksi dalam proses pembangunan sosial dan ekonomi, kita bisa lupa bahwa tiada pola organisasi sosial yang hanya diarahkan pada kesejahteraan banyak individu sebagai individu, dan bahwa setiap pola *harus diarahkan pada kesejahteraan orang-orang sebagai anggota satu masyarakat*, yang terjalin satu sama lain dan saling mempengaruhi. Tetapi kalau kita memilih - kita harus memilih - adalah kurang berbahaya memikirkan suatu pola organisasi yang dibentuk oleh individu-individu dan dimaksud untuk manfaat mereka daripada memikirkannya sebagai suatu organisme. Bila kita bicara dengan pengertian-pengertian itu, kita mendasarkan diri atas landasan *tanggung jawab individual yang kuat*: kita bertolak dari daya dan kewajiban individual untuk membangun suatu pola organisasi kehidupan dengan usaha individual dan membangunnya dengan tujuan perbaikan individual. Sekali dasar itu diletakkan, kita dapat menambahkan dengan aman bahwa *usahanya harus bersama-sama dan perbaikannya harus dibagi*. Tetapi bahkan secara demikian kita masih harus mengingat bahwa suatu usaha bersama serupa itu, yang diarahkan pada perbaikan yang dibagi semacam itu, adalah usaha pribadi masing-masing, yang terarah pada perbaikan pribadi masing-masing.

Konsepsi suatu pola organisasi mempunyai *relevansi dalam bidang ekonomi maupun dalam bidang-bidang sosial dan politik*. Kita bisa mengakui bahwa perkembangan masyarakat dalam segi ekonominya menghasilkan suatu analogi yang meningkat dengan organisme fisik, dengan meningkatkan interdependensi para warganya dan ketergantungan umum mereka pada seluruh tubuh. Tetapi kalau kita menerima konsepsi suatu pola organisasi, yang didasarkan atas landasan tanggung jawab individual yang kuat, kita harus menambahkan suatu koreksi pada pengakuan itu. Kita akan mengatakan bahwa nilai tertinggi kepribadian individual, tanggung jawab individual, dan perkembangan kemampuan individual harus dimasukkan dalam, ditempatkan atas, dan dibuat membetulkan watak organis *interdependensi dan solidaritas*



yang semakin diterima oleh ilmu ekonomi. Masyarakat ekonomi cenderung untuk menjadi suatu organisme, dan ia harus diselamatkan dari tendensi itu. Ekonomi tidak bisa mendikte kita mengenai pola organisasi yang seharusnya dan apa yang harus dilakukannya: sebaliknya pola organisasi kita harus mendikte ekonomi bagaimana ekonomi seharusnya dan apa yang harus dilakukannya. Dengan demikian negara, sebagai eksponen dan ungkapan suatu pola umum organisasi, harus menjadi *pengawas ekonomi* - bukan dalam arti nasionalisasi sarana-sarana produksi, tetapi *membuat kegiatan produksi selaras dengan perkembangan pribadi* orang-orang yang menunjangnya. Pribadi bebas, yang secara bebas menentukan dirinya sendiri, dalam tingkat setinggi mungkin, bahkan dalam bidang kerja, karena dia ikut menentukan kondisi kerjanya, itulah esensi dan landasan pola organisasi yang harus diletakkan pada organisme ekonomi, atau pada meningkatnya tendensi masyarakat ekonomi ke arah hakikat suatu organisme.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Untuk bagian ini lihat Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 123-133; dan Jacques Maritain, *Man and the State* (Chicago-London, 1971), khususnya hal. 12-19.

# PEMILIHAN UMUM DAN PENDIDIKAN POLITIK

## A. Sudiharto DJIWANDONO

Indonesia masih tergolong negara berkembang (developing country). Ini antara lain juga berarti bahwa masyarakat Indonesia masih berada dalam proses mengembangkan dirinya ke arah masyarakat yang maju dan modern dalam seluruh aspek kehidupannya. Usaha untuk mencapai taraf kemajuan itu dilakukan melalui serangkaian usaha pembangunan nasional yang secara sistematis dan bertahap dimulai sejak Pelita I pada tahun 1969 dan yang terus berlanjut dan makin ditingkatkan dari satu Pelita ke Pelita berikutnya.

Peningkatan usaha pembangunan ini tidak hanya terlihat dari makin besarnya jumlah anggaran pembangunan dari tahun ke tahun dan dari periode Repelita ke Repelita berikutnya, tetapi juga pada makin luasnya jangkauan program-program pembangunan serta penggeseran titik berat usaha pembangunan sesuai dengan tahap-tahap yang direncanakan.

Satu hal yang harus diketengahkan ialah bahwa usaha pembangunan nasional yang dilakukan ini tidak hanya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam arti ekonomis, tetapi kesejahteraan lahir dan batin, material dan spiritual. Ia juga tidak hanya ditujukan kepada segolongan rakyat tetapi seluruh rakyat dan seluruh masyarakat Indonesia. GBHN 1978 menyebutkan bahwa pembangunan nasional dalam jangka panjangnya ditujukan kepada membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia.

Di sini mengandung pengertian bahwa usaha pembangunan ditujukan kepada peningkatan mutu kehidupan manusia Indonesia secara utuh dan lengkap. Dan karena kehidupan manusia itu beraspek banyak dengan sendirinya usaha untuk meningkatkan mutu kehidupan tersebut juga bersifat multi



aspek. Tetapi di lain pihak disadari bahwa semuanya itu hanya dapat dicapai melalui usaha pembangunan ekonomi yang memungkinkan pengadaan prasarana dan sarana-sarana yang diperlukan bagi pengembangan selanjutnya.

Oleh karena itu pembangunan bidang ekonomi menjadi prioritas utama terutama dalam tahap-tahap permulaan dari proses pembangunan nasional.

Sementara itu juga disadari bahwa sebagai salah satu syarat yang penting dan menentukan bagi usaha pembangunan ialah terjaminnya stabilitas nasional, terutama stabilitas dalam kehidupan politik dan kenegaraan. Pengalaman dalam tahun-tahun 1950-an sampai pertengahan 1960-an menunjukkan bahwa tanpa adanya stabilitas tidak mungkin dilaksanakannya usaha-usaha pembangunan sebagaimana mestinya. Periode itu penuh dengan pertentangan-pertentangan ideologi politik antar golongan dalam masyarakat yang tidak memungkinkan terbinanya suatu sistem dan struktur politik yang menguntungkan bagi usaha pembangunan nasional.

Pembangunan yang sistematis dan terencana baru dapat mulai dilaksanakan pada tahun 1969 setelah sejak tahun 1966 dilakukan usaha-usaha stabilisasi, mula-mula sebagai reaksi terhadap usaha perebutan kekuasaan negara yang gagal oleh PKI pada tanggal 30 September 1965.

Namun ini tidak berarti bahwa pembangunan di bidang politik telah selesai. Seajar dengan keberhasilan pembangunan nasional yang dititikberatkan pada pembangunan ekonomi, pembangunan di bidang politik harus terus-menerus dilakukan guna menunjang kelangsungan usaha-usaha pembangunan selanjutnya.

Dalam kerangka ini pemilihan umum harus dilihat sebagai bagian dari pembangunan bidang politik dan merupakan salah satu bentuk dari pendidikan politik secara nasional.

## INDONESIA SUATU NEGARA DEMOKRASI

Indonesia adalah suatu negara demokrasi. Hal ini secara jelas dinyatakan di dalam UUD Negara (UUD 1945) pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat."

Ketentuan UUD tersebut menunjukkan bahwa di dalam *sistem* kenegaraan Indonesia kekuasaan tertinggi ada di tangan rakyat yang di dalam *struktur* kenegaraannya diwujudkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, sehingga

dengan demikian Majelis Permusyawaratan Rakyat berkedudukan sebagai lembaga negara tertinggi. Kedudukan sebagai lembaga negara tertinggi ini tercermin dalam hak-hak yang berdasarkan ketentuan UUD dimiliki oleh Majelis, yang terpenting adalah menetapkan UUD, memilih presiden dan wakil presiden, dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara.

Bagaimana praktek dalam menjalankan kehidupan demokrasi tentu tidak selalu sama antara satu negara (atau bangsa) dengan bangsa lainnya. Perbedaan ini terjadi karena masing-masing bangsa mempunyai latar belakang sejarahnya sendiri yang dalam prosesnya selama berabad-abad telah membentuk kepribadian, budaya, identitas dan pandangan serta persepsi bangsa tentang kehidupan dengan segala aspeknya. Meskipun demokrasi sebagai ideal mempunyai sifat yang universal yang esensinya tidak lain adalah diakuinya dan dilaksanakannya hak-hak asasi manusia.

Dengan demikian suatu negara adalah demokratis apabila dalam negara itu hak-hak asasi manusia diakui dan dilaksanakan sebagaimana mestinya dan di dalam struktur kenegaraan dan pemerintahan secara nyata menempatkan kedaulatan dan kekuasaan negara di tangan rakyat. Sistem demokrasi menuntut pemerintahan yang terbatas kekuasaannya (a limited government), yang melakukan tugas pemerintahannya berdasarkan garis-garis besar kebijaksanaan yang ditentukan oleh rakyat dan yang harus bertanggung jawab kepada rakyat.

Bagi bangsa Indonesia asas-asas demokrasi itu ingin diwujudkan sesuai dengan persepsi bangsa Indonesia yang tumbuh dan berakar dari kebudayaan bangsa Indonesia sendiri sebagaimana dirumuskan sebagai sila keempat dari dasar negara, Pancasila.

Oleh karena itu demokrasi Indonesia juga disebut sebagai Demokrasi Pancasila. Secara umum hal ini dapat diartikan bahwa asas demokrasi di Indonesia dilaksanakan sesuai dengan apa yang dirumuskan sebagai sila keempat dari Pancasila dan dilandasi oleh filsafat Pancasila sebagai satu keseluruhan. Sebagaimana diketahui Pancasila adalah suatu rumusan filosofis. Ia adalah dasar filsafat negara Republik Indonesia.

Ini semua jelas menunjukkan bahwa demokrasi Indonesia merupakan konsep demokrasi yang sangat lengkap. Ia adalah suatu asas demokrasi, yang sekaligus berlandaskan pada kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, yang selalu mengutamakan persatuan dan kesatuan bangsa dan yang diarahkan kepada terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat.



Namun kehidupan demokrasi adalah suatu proses. Proses ini hanya akan berjalan lancar dan terus meningkat menuju ke taraf yang lebih baik dan lebih sempurna apabila secara terus-menerus dilakukan usaha-usaha yang mendorong dan mengembangkannya ke arah yang benar. Meskipun dari uraian di muka dapat disimpulkan bahwa bangsa Indonesia pada dasarnya secara naluri adalah bangsa yang berjiwa dan berpandangan hidup Pancasila, yang secara implisit juga berarti berjiwa dan berpandangan demokratis, naluri tersebut perlu dikembangkan melalui berbagai jalan dan cara, yang secara sadar direncanakan dan dilaksanakan secara konsisten.

Kehidupan demokrasi modern juga menuntut taraf kecerdasan tertentu tidak saja bagi para pemimpin tetapi bagi seluruh rakyat karena mekanisme dalam kehidupan demokrasi hanya akan berjalan wajar dan sehat apabila setiap orang memiliki kesadaran dan pengertian yang cukup akan hak, kewajiban dan tanggung jawabnya masing-masing.

Orang juga memerlukan "latihan" dan pengalaman yang akan lebih memperdalam kesadaran dan pengertiannya dalam hidup kemasyarakatan dan kenegaraan sehingga dapat berpartisipasi secara positif dalam kerangka sistem demokrasi yang berlaku.

Di sini tampak jelas peranan yang sangat penting dari pendidikan, baik pendidikan formal maupun non-formal.

Peningkatan taraf kecerdasan rakyat hanya dapat dilakukan melalui usaha dan kegiatan pendidikan, khususnya pendidikan formal. Bisa dimengerti apabila negara-negara yang baru merdeka setelah berakhirnya Perang Dunia II, termasuk Indonesia, sejak tahun-tahun pertama masa kemerdekaannya memusatkan perhatian pada pembangunan bidang pendidikan dalam rangka mengisi kemerdekaan yang diperolehnya baik secara damai maupun melalui suatu revolusi bersenjata seperti Indonesia.

Pembangunan bidang pendidikan ini umumnya ditujukan untuk mengadakan perubahan dan pembaharuan dari sistem pendidikan kolonial kepada sistem pendidikan nasional yang lebih relevan dengan kepentingan nasional masing-masing. Setiap negara pasti berusaha untuk menjadikan warga negaranya manusia-manusia yang memiliki kecerdasan intelektual yang cukup, memiliki ketrampilan-ketrampilan tertentu untuk melakukan pekerjaan secara baik sesuai dengan fungsi masing-masing, dan sekaligus memiliki semangat kebangsaan yang tebal yang berkesadaran tinggi akan hak, kewajiban dan tanggung jawab sebagai warga negara yang baik.

Tuntutan jaman modern terhadap dunia pendidikan memang makin besar dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya. Pada masa-masa yang lalu



pada umumnya pendidikan hanya ditujukan pada peningkatan kecerdasan intelektual anak didik dengan penguasaan ilmu pengetahuan dan/atau ketrampilan-ketrampilan vokasional tertentu. Aspek-aspek lain yang bersangkutan dengan pengembangan kepribadian seseorang umumnya dipandang sebagai tugas lembaga-lembaga kemasyarakatan yang lain, seperti lembaga-lembaga keagamaan dan lingkungan keluarga. Sementara itu pendidikan, khususnya pendidikan formal, berperan secara tidak langsung. Seseorang yang kecerdasan intelektualnya meningkat diharapkan akan mampu meningkatkan kepribadian dan mentalitasnya. Konsep ini terutama berkembang di negara-negara Barat.

Tetapi dengan makin mengendurnya peranan lembaga-lembaga kemasyarakatan dan keagamaan sebagai efek sampingan dari proses modernisasi, lembaga-lembaga pendidikan formal sejauh mungkin harus dapat mengisi kekosongan yang timbul. Pendidikan tidak lagi hanya berkepentingan terhadap peningkatan kecerdasan intelektual tetapi sekaligus harus juga mampu mengembangkan kepribadian dengan menginternalisasikan nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

Ini berarti bahwa melalui kegiatan di bidang pendidikan formal diharapkan terbentuknya warga negara yang berkepribadian utuh, yang cerdas secara intelektual, berkecakupan, sekaligus juga berkesadaran tinggi sebagai warga negara yang baik, sadar akan hak, kewajiban dan tanggung jawabnya dan dilandasi oleh nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat dan bangsanya.

Dalam kaitannya dengan kehidupan politik dan kenegaraan berarti bahwa pendidikan formal juga menjalankan apa yang disebut "pendidikan politik," dalam arti bahwa pendidikan formal melalui kegiatan kurikulumnya juga menanamkan nilai-nilai dan norma-norma kebangsaan yang berlaku dalam hidup kemasyarakatan termasuk kehidupan politik dan kenegaraan. Meskipun kebanyakan pendidikan ke arah penyadaran hak dan kewajiban politik warga negara dalam pendidikan formal tidak dilakukan secara terbuka tetapi melalui "kurikulum terselubung" seperti civics, social studies, social education dan sebagainya. Bahkan menurut Willem Langeveld,<sup>1</sup> satu-satunya negara (Barat) di mana "pendidikan politik" diterima secara umum hanyalah di Republik Federasi Jerman. Kata "politik" biasanya dihindari karena politik selalu dipandang sebagai suatu kegiatan yang kotor (a dirty business) yang harus dijauhkan dari anak didik. Politik juga selalu dihubungkan dengan konflik, sedangkan sekolah sebagai lingkungan pendidikan justru membutuhkan iklim yang harmonis. Politik juga sering diartikan sama dengan partai politik, yang tentu saja tidak tepat.

---

<sup>1</sup>Willem Langeveld: "Political Education as a Principle: Problems, Examples, and Ideas," *Korea & World Affairs*, Vol. 4/4, Winter 1980, hal. 626.



Tetapi bagaimanapun juga "pendidikan politik" bagi warga negara diperlukan oleh setiap negara dan dilaksanakan di banyak negara baik secara terbuka maupun secara terselubung, baik melalui pendidikan formal maupun non-formal atau melalui jalan dan cara lainnya. Materi pendidikan politik tentu berbeda antara satu negara dengan negara lainnya karena masing-masing negara dan bangsa memiliki latar belakang, sejarah dan kebudayaan sendiri yang menentukan corak kehidupan bangsa termasuk kehidupan politiknya.

## PENDIDIKAN POLITIK DI INDONESIA

Indonesia sebagai negara demokrasi yang masih tergolong negara berkembang mempunyai permasalahan sendiri yang tentu tidak sama dan tidak dapat dipersamakan dengan negara-negara maju, bahkan dalam beberapa hal juga tidak selalu dapat diperbandingkan dengan negara-negara berkembang lainnya.

Konsep demokrasi yang dikembangkan di Indonesia tidak lagi merupakan masalah karena konsep demokrasi Indonesia atau demokrasi Pancasila telah diterima secara nasional pada saat bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada tahun 1945. Konsep ini makin lama makin diperjelas terutama sejak kelahiran Orde Baru pada tahun 1966, dan sejalan dengan pembangunan nasional di mana di dalamnya termasuk juga pembangunan bidang politik, usaha-usaha lebih diarahkan kepada pelaksanaan konsepsi demokrasi tersebut secara murni dan konsekuen.

Usaha pembangunan politik dalam rangka implementasi konsep demokrasi Indonesia ini pada dasarnya merupakan usaha yang sangat penting dan menyangkut kegiatan-kegiatan yang luas dan dalam. Usaha ini penting karena perkembangan di masa depan akan banyak tergantung dari keberhasilan usaha sekarang. Usaha ini tidak hanya merupakan kelanjutan dari tindakan-tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi dalam tahun 1950-an sampai pertengahan tahun 1960-an, tetapi sekaligus harus dapat menjamin bahwa di masa depan kehidupan demokrasi di Indonesia akan tetap berkembang secara konsisten, yaitu tetap dilandasi oleh pandangan dan filsafat Pancasila.

Sementara itu Indonesia sebagai negara berkembang dan pernah mengalami masa penjajahan selama 350 tahun masih menghadapi berbagai kelemahan institusional yang tentu membawa pengaruh juga dalam mekanisme kehidupan demokrasinya. Kelemahan institusional dan mekanisme ini merupakan pencerminan dari taraf kecerdasan rakyat yang pada umumnya masih

rendah yang merupakan gejala umum dari suatu masyarakat yang sedang berkembang dan masih dalam proses menuju kehidupan yang lebih maju dan lebih modern.

Pembangunan politik di Indonesia dengan demikian meliputi kegiatan-kegiatan yang secara umum ditujukan ke arah makin mantapnya demokrasi Pancasila. Usaha pemantapan ini seperti dikemukakan di muka, menyangkut kegiatan-kegiatan yang luas dan dalam karena di dalamnya termasuk usaha pengembangan kelembagaan-kelembagaan politik, mekanisme hubungan antar lembaga, serta yang tidak kalah pentingnya ialah memberikan "pendidikan" kepada warga negara sebagai pelaku dan partisipan kehidupan politik. Setiap warga negara diharapkan memiliki pengertian dan kesadaran politik yang cukup sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara dari suatu negara demokrasi yang memiliki ciri-ciri yang khas sesuai dengan dasar filsafat dan pandangan hidup yang melandasinya.

Di sini jelas peranan pendidikan dalam rangka pembangunan politik. Peningkatan kesadaran akan hak dan kewajiban warga negara akan berjalan sejajar dengan peningkatan kecerdasan dan pengembangan intelektual yang hanya dapat dicapai melalui pendidikan. Seperti telah disinggung, di samping peningkatan kecerdasan kegiatan pendidikan juga diharapkan mampu menumbuhkan pengertian yang lebih mendalam terhadap dasar falsafati negara dan pandangan hidup bangsa Indonesia, sejarah, cita-cita dan tujuan bangsanya, dan dengan demikian juga menumbuhkan dan mengembangkan perasaan cinta tanah air dan bangsanya, kesediaan untuk mengabdikan dan berkorban, antara lain dengan melaksanakan hak dan kewajiban masing-masing sebaik-baiknya dan dengan penuh tanggung jawab.

Adanya mata pelajaran Pendidikan Moral Pancasila (PMP) yang sebelumnya disebut "civics" pada tingkat pendidikan dasar dan menengah dan mata kuliah "Pancasila" atau "Ideologi Negara" pada tingkat pendidikan tinggi menunjukkan bahwa pendidikan (formal) di Indonesia, seperti juga di banyak negara lain, mengandung juga aspek pendidikan politik. Meskipun seperti di banyak negara lainnya, juga di Indonesia istilah "pendidikan politik" tidak/ belum dipakai di lingkungan pendidikan formal.

Tetapi istilah pendidikan politik secara resmi dipakai oleh lembaga tertinggi negara, yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sebagaimana diketahui, di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1978 Bab IV antara lain disebutkan:

"Pendidikan politik rakyat ditingkatkan, agar makin sadar akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara sehingga ikut serta secara aktif dalam kehidupan kenegaraan dan pembangunan."



Mengapa istilah "pendidikan politik" tersebut secara eksplisit dipakai mungkin mempunyai latar belakang pemikiran dan pertimbangan-pertimbangan tertentu. *Pertama*, pertimbangan yang bersifat edukatif, agar gambaran umum tentang politik sebagai sesuatu yang kotor, yang bersifat polusi, penuh pertentangan dan sebagainya itu, makin lama makin terhapus dan di masyarakat tumbuh pengertian yang wajar dan sehat tentang politik. Orang tidak perlu takut politik dan menjauhi politik, karena sadar atau tidak, mau atau tidak mau, setiap warga negara dari suatu negara sebenarnya terus-menerus terlibat dalam politik. Kehidupan kenegaraan pada dasarnya adalah kehidupan politik.

*Kedua*, untuk memberikan tekanan bahwa peningkatan kesadaran rakyat akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, dengan perkataan lain peningkatan kesadaran politik rakyat, perlu dilakukan melalui usaha sadar dan terencana, dalam hal ini melalui kegiatan pendidikan, sehingga lebih efektif dan lebih menjamin tidak terjadinya penyimpangan-penyimpangan seperti pernah terjadi di masa yang lalu.

Sebenarnya tanpa usaha sadar dan terencana pun proses penyadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara dan anggota masyarakat dengan sendirinya berjalan dalam masyarakat melalui apa yang dikenal sebagai proses sosialisasi atau sosialisasi politik. Di dalam lingkungan keluarga dan lingkungan pergaulan masyarakat pada umumnya terjadi interaksi-interaksi sosial, dan di dalam interaksi sosial tersebut terjadilah transfer nilai-nilai dan norma-norma yang mendasari kehidupan kemasyarakatan, termasuk kehidupan kenegaraan. Orang juga belajar dari pengalaman-pengalaman empiris yang setiap hari diperoleh dalam praktek hidup bermasyarakat.

Lebih-lebih di masyarakat Indonesia, di mana nilai-nilai kebersamaan dan kekeluargaan itu masih dijunjung tinggi, proses sosialisasi nilai-nilai itu berjalan cukup lancar dan efektif.

Tetapi di dalam proses sosialisasi bukannya tidak ada risiko. Karena proses ini berjalan secara "bebas" dalam pergaulan masyarakat, kemungkinan terjadinya penyimpangan dan salah arah cukup besar. Unsur-unsur ideologi politik yang tidak sesuai atau bertentangan dengan ideologi Pancasila tetap harus diperhitungkan dan dicegah agar tidak sampai berkembang dalam masyarakat dan meracuni masyarakat.

Ini memberi alasan mengapa pendidikan politik itu penting dan perlu dilakukan. Perlu adanya usaha dan kegiatan yang secara sadar dan terencana baik dilakukan guna meningkatkan kesadaran politik rakyat sehingga setiap warga negara sebagai pelaku dan partisipan dalam kehidupan politik dan ke-

negara, menjalankan peranannya secara aktif dan sadar karena memiliki tingkat kesadaran yang cukup akan hak-hak dan kewajibannya. Kesadaran ini timbul karena keyakinan yang mendalam akan kebenaran nilai-nilai dasar yang melandasi kehidupan kenegaraan di mana ia terlibat di dalamnya.

Apakah pendidikan politik bebas dari risiko? Pendidikan politik seperti juga pendidikan pada umumnya tentu juga mengandung risiko. Suatu sistem pendidikan mungkin tidak mencapai hasil sebagaimana ditetapkan semula karena adanya kesalahan-kesalahan atau kelemahan-kelemahan tertentu di dalamnya. Dalam dunia pendidikan pada umumnya dituntut adanya seperangkat komponen yang saling menunjang keberhasilannya, antara lain kurikulum yang relevan, sarana-sarana fisik, metoda penyampaian pelajaran, dan yang tidak kalah pentingnya adalah unsur manusia yang melaksanakan pendidikan itu, terutama para pendidik. Peranan pendidik ini lebih-lebih akan sangat menentukan dalam hubungannya dengan pembentukan watak dan kepribadian, pengembangan sikap, pandangan dan tingkah laku. Di sini diperlukan perbuatan (action) dan contoh-contoh konkrit, yang hanya dapat diberikan oleh pendidik yang pada dirinya memang memiliki mutu kepribadian seperti itu. Di samping itu keberhasilan pendidikan juga banyak ditentukan oleh "suasana pendidikan" yang ada di sekelilingnya.

Oleh karena itu pendidikan politik harus direncanakan secara baik dan dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab.

Bagi bangsa Indonesia, pendidikan politik itu sudah menjadi keputusan politik. Oleh karena itu pendidikan politik harus dilaksanakan melalui berbagai jalan dan cara.

Jalan yang pertama melalui pendidikan formal sebagaimana di muka telah dikemukakan, meskipun di lingkungan pendidikan formal istilah pendidikan politik tidak dipakai secara eksplisit. Di samping pendidikan formal melalui sekolah-sekolah mulai dari tingkat pendidikan dasar sampai pendidikan tinggi, pendidikan politik juga dilakukan melalui pendidikan non-formal, melalui organisasi-organisasi masyarakat, khususnya organisasi-organisasi pemuda. Organisasi-organisasi pemuda telah memiliki tradisi yang cukup lama di Indonesia dan telah terbukti peranannya dalam perjuangan nasional sejak masa kolonial, masa revolusi dan masa pembangunan sekarang. Sangat cinta tanah air dan bangsa, cinta kemerdekaan dan sikap anti penjajahan dalam segala bentuknya telah berhasil ditumbuhkan dan dikembangkan terutama oleh organisasi-organisasi pemuda. Dalam rangka pendidikan politik sekarang peranan itu diharapkan akan tetap besar sehingga perlu diciptakan situasi dan kondisi yang menguntungkan bagi perkembangan organisasi-organisasi pemuda.



Pendidikan politik juga dilaksanakan melalui pendidikan masyarakat dan dalam hubungan ini peranan media massa, baik media cetak maupun elektronika tentu sangat besar.

Yang perlu segera ditambahkan di sini ialah bahwa dengan pendidikan politik seperti uraian-uraian di muka Indonesia tidak menuju kepada negara totaliter. Hal ini tidak mungkin terjadi karena pendidikan politik dilakukan justru dalam rangka memantapkan kehidupan demokrasi Pancasila. Apa yang hendak dicapai dengan pendidikan politik adalah kesadaran, semangat atau jiwa demokrasi yang didasarkan pada nilai-nilai dasar yang menjadi dasar falsafah negara, yaitu Pancasila.

Hal itu perlu dilakukan karena masyarakat Indonesia masih dalam taraf berkembang menuju kehidupan yang lebih maju dan lebih modern. Proses perkembangan itu perlu diarahkan ke arah yang sesuai dengan dasar, cita-cita dan tujuan bangsa Indonesia, antara lain melalui apa yang dikenal sebagai pendidikan politik.

## PEMILIHAN UMUM DAN ARTINYA DALAM PENDIDIKAN POLITIK

Pada tanggal 4 Mei 1982 Indonesia menyelenggarakan pemilihan umum di mana rakyat Indonesia yang berdasarkan ketentuan undang-undang telah mempunyai hak pilih memberikan suaranya guna memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan dan permusyawaratan di pusat dan di tingkat daerah. Ini adalah pemilihan umum yang keempat dalam sejarah Republik Indonesia dan merupakan yang ketiga kalinya diselenggarakan dalam masa pemerintahan Orde Baru.

Pemilihan umum adalah sarana demokrasi yang penting. Ia merupakan perwujudan nyata keikutsertaan rakyat dalam kehidupan kenegaraan. Oleh karena itu pemilihan umum sering kali dijadikan ukuran sejauh mana kadar demokrasi dari sesuatu negara yang mengaku dirinya sebagai negara demokrasi. Setiap pengamat selalu ingin mengetahui apakah pemilihan umum itu benar-benar dilaksanakan secara bebas dan rahasia, tanpa tekanan dari pihak mana pun, dan diorganisasi secara baik dan bersih, sehingga hasilnya benar-benar mencerminkan aspirasi yang hidup dalam masyarakat. Berapa banyak pemilih yang menggunakan haknya juga bisa dijadikan ukuran sejauh mana tingkat kesadaran rakyat akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara atau tingkat kesadaran politik warga negara.

Dari kedua ukuran di atas terbukti bahwa pemilihan umum di Indonesia benar-benar berfungsi sebagai sarana penting dalam kehidupan demokrasi

dan sama sekali bukan sekedar formalitas dan seremoni belaka. Pemilihan umum di Indonesia diselenggarakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas dan rahasia yang menjamin setiap pemilih menggunakan haknya berdasarkan kesadaran dan kata hatinya.

Dari segi jumlah pemilih yang menggunakan haknya ternyata bahwa lebih dari 90% pemilih menggunakan haknya dalam pemilihan umum. Data-data yang dapat dikumpulkan sejak Pemilihan Umum tahun 1971 sampai Pemilihan Umum tahun 1982 menggambarkan keadaan sebagai berikut:

Tahun	Jumlah Penduduk	Pemilih yang Terdaftar	Suara yang Sah	% yang Menggunakan Hak Pilih
1971	114.190.163	58.179.245	54.696.887	94,02*
1977	129.977.596	70.662.155	63.998.344	90,57
1982	147.490.298	82.082.934	75.014.980	91,33

\* Tidak termasuk Irian Jaya.

Dalam hubungannya dengan pendidikan politik pemilihan umum dapat dilihat sebagai salah satu sarana yang efektif dalam meningkatkan kesadaran politik rakyat. Bagi warga negara yang telah memiliki hak pilih, pemilihan umum memberikan pengalaman praktis bagaimana mereka selaku warga negara ikut berpartisipasi dalam kehidupan kenegaraan dengan cara menggunakan hak pilihnya. Dan bagi generasi muda yang belum memiliki hak pilih, pemilihan umum mendemonstrasikan secara nyata bagaimana mekanisme demokrasi itu berjalan, di mana pada suatu saat nanti mereka juga akan terlibat secara langsung.

Pemilihan umum juga mempunyai arti pendidikan bagi organisasi-organisasi sosial politik peserta pemilihan umum. Dari pengalaman menjadi peserta pemilihan umum mereka dapat belajar banyak, khususnya tentang strategi dan taktik memenangkan suara dalam sistem yang berlaku, tentang bagaimana melakukan kampanye pemilihan umum secara baik, efisien dan efektif. Organisasi-organisasi sosial politik juga perlu menyadari bahwa melalui kampanye yang baik mereka telah melakukan pendidikan politik rakyat, yang pada gilirannya juga akan memberikan pengaruh positif dalam perjuangan politik mereka.

Dari segi masyarakat pada umumnya tampak bahwa keikutsertaan masyarakat dalam pemilihan umum cukup menggembirakan. Seperti ternyata dari



catatan data di muka, dalam Pemilihan Umum 1982 pemilih yang menggunakan haknya sebesar 91,33% dari pemilih yang terdaftar. Tentu tidak mungkin diketahui secara pasti apakah pemilih yang menggunakan hak pilihnya tersebut benar-benar menggunakan haknya atas dasar kesadaran akan hak dan kewajibannya sebagai warga negara, atau mungkin ada faktor-faktor lain yang mempengaruhinya. Mungkin juga ada di antaranya yang memandang pemberian suara dalam pemilihan umum lebih sebagai kewajiban daripada sebagai hak. Atau bisa juga terjadi bahwa seorang pemilih menjatuhkan pilihannya tidak atas kesadaran dan keyakinannya tetapi sekedar menunjukkan bahwa ia adalah seorang warga negara yang baik.

Kemungkinan-kemungkinan semacam itu bisa terjadi mengingat masyarakat Indonesia yang masih dalam taraf berkembang di mana taraf kecerdasan dan kesadaran politik masih harus ditingkatkan. Sekali lagi di sini pendidikan politik memegang peranan penting.

Dengan demikian kita melihat adanya hubungan timbal-balik antara pemilihan umum dan pendidikan politik. Di satu pihak pemilihan umum dapat berfungsi sebagai sarana pendidikan politik, di lain pihak pendidikan politik akan lebih memberikan arti terhadap pemilihan umum. Melalui pendidikan politik yang berhasil pemilihan umum akan lebih berfungsi dalam kehidupan demokrasi dan kehidupan kenegaraan pada umumnya.

## PERANAN ORGANISASI SOSIAL POLITIK

Telah dikemukakan bahwa pemilihan umum juga mempunyai arti pendidikan bagi setiap organisasi sosial politik peserta pemilihan umum. Organisasi sosial politik yang berdasarkan ketentuan undang-undang menjadi peserta dalam pemilihan umum dapat menarik banyak pelajaran dari pengalaman sebagai peserta sehingga dalam pemilihan umum mendatang masing-masing akan tampil lagi sebagai peserta secara lebih mantap.

Apa yang kiranya pantas mendapatkan perhatian dari pengalaman pelaksanaan Pemilihan Umum 1982 adalah kegiatan kampanye yang dilakukan oleh organisasi-organisasi sosial politik peserta pemilihan umum menjelang pelaksanaan pemungutan suara.

Kampanye politik dan pemilihan umum merupakan kegiatan-kegiatan yang sudah melembaga dalam sistem demokrasi, meskipun kita tidak perlu begitu saja meniru dengan menerapkan pola yang berlaku atau biasa berlaku di negara-negara demokrasi lainnya. Kampanye politik dalam rangka pemilihan umum harus kita selenggarakan berdasarkan nilai-nilai yang kita anut,

sebagaimana juga kita menerapkan asas demokrasi dalam kehidupan politik kenegaraan kita sesuai dengan nilai-nilai dasar yang kita yakini.

Meskipun kita bersyukur bahwa Pemilihan Umum 1982 pada akhirnya telah dapat kita lalui dengan sukses, tentu kita tidak harus menutup mata terhadap kekurangan-kekurangan yang ada khususnya dengan terjadinya insiden-insiden kekerasan di beberapa tempat selama berlangsungnya masa kampanye.

Kampanye politik dalam rangka pemilihan umum merupakan kesempatan bagi para "kontestan" guna menanamkan pengaruh dan simpati di kalangan masyarakat dengan menjelaskan program-program perjuangan politiknya bagi kepentingan bangsa dan negara, sehingga dengan cara demikian masing-masing kontestan berusaha untuk meraih suara sebanyak-banyaknya pada saat pemungutan suara.

Kiranya adalah wajar apabila kegiatan kampanye selalu mengandung unsur-unsur persaingan di antara para "kontestan" peserta pemilihan umum karena masing-masing tentu berusaha untuk keluar sebagai pemenang dengan mendapatkan suara terbanyak. Namun yang harus pula disadari ialah bahwa dengan melalui kampanye politik yang baik organisasi sosial politik dapat berperan secara efektif dalam rangka pendidikan politik rakyat.

Mengingat tanggung jawab ini kampanye pemilihan umum perlu benar-benar dilaksanakan secara baik, menjadi sarana komunikasi dan interaksi yang efektif dalam rangka menyampaikan informasi-informasi, dengan sejauh mungkin mencegah terjadinya ekses yang tidak diharapkan seperti tindak kekerasan, cara-cara paksaan dan intimidasi yang menimbulkan perasaan takut dan waswas yang meluas di kalangan masyarakat.

Kampanye yang tidak mengindahkan faktor-faktor komunikasi yang seharusnya akan menjadi tidak komunikatif, tidak informatif dan tidak edukatif, bahkan mungkin akan menjadi bumerang yang merugikan bagi pelaku kampanye sendiri. Bukan simpati yang diperoleh tetapi justru antipati.

Masalah ini telah banyak dibahas dan ditulis di media massa khususnya surat-surat kabar dalam bulan-bulan setelah pelaksanaan Pemilihan Umum 1982. Kiranya memang perlu direnungkan kembali dan dicari cara-cara yang lebih baik dalam penyelenggaraan kampanye politik untuk pemilihan-pemilihan umum mendatang. Fungsi kampanye sebagai forum komunikasi untuk menyampaikan informasi politik dari para peserta pemilihan umum kepada masyarakat calon pemilih dan sebagai sarana pendidikan politik rakyat harus benar-benar dapat diwujudkan dalam masa pemilihan umum berikutnya dan setiap pemilihan umum di masa mendatang.



# **POLA MEMILIH MASYARAKAT INDONESIA: SUATU PENDALAMAN TERHADAP PEMILIHAN UMUM 1971, 1977 DAN 1982**

SUROSO\*

Tulisan ini dimaksudkan untuk mendalami hasil-hasil tiga kali pemilihan umum yang dilaksanakan dalam masa Orde Baru. Ada tiga pertimbangan di belakangnya, yaitu: pertama, pelaksanaan masing-masing pemilihan umum itu adalah dalam rangka mewujudkan kehidupan politik yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; kedua, tiga pemilihan umum itu memiliki sistem yang pada dasarnya sama (sistem proporsional yang berdasarkan *lijsten-stelsel*, stelsel daftar); dan pelaksanaan ketiga pemilihan umum itu secara relatif berlangsung dengan tenggang waktu yang sama atau periodik.

Pendalaman terhadap hasil-hasil pemilihan umum tersebut ditujukan untuk memahami pola memilih masyarakat Indonesia, dengan mempergunakan pendekatan agregatif. Disadari sepenuhnya bahwa pendekatan agregatif hanyalah merupakan salah satu pendekatan yang terdapat di dalam khasanah dan perbendaharaan ilmu politik. Setidak-tidaknya terdapat pula pendekatan lain yang mendalami pola memilih masyarakat dari sudut pandang atau aspek individualnya. Namun pendalaman ini dilakukan justru dengan kesadaran bahwa kenyataan pola memilih masyarakat bukan hanya merupakan perilaku individual belaka, tetapi sampai batas tertentu juga mengandung perilaku agregatif.

Pendalaman hasil-hasil pemilihan umum tersebut akan berusaha membahas beberapa hal yang meliputi:

1. perubahan-perubahan penyebaran dari seluruh pemilih terdaftar dalam tiga pemilihan umum;
2. perubahan partisipasi penduduk melalui pemberian suara mereka dalam pemilihan umum;

---

\*Staf CSIS.

3. penyebaran pilihan para pemilih terdaftar untuk tingkat nasional dan untuk tiap daerah pemilihan atau daerah tingkat I;
4. perkiraan tentang penyebaran para pemilih terdaftar yang baru;
5. dampak ciri khas partai-partai lama terhadap pola memilih masyarakat.

Dalam perbandingan-perbandingan yang dilakukan, daerah pemilihan Irian Jaya dan Timor Timur tidak diikutsertakan, dengan maksud untuk menjaga kesinambungan dalam data yang diperbandingkan.

## PENYEBARAN PEMILIH TERDAFTAR

Dalam ketiga pemilihan umum terdapat pemilih terdaftarnya masing-masing. Pemilih terdaftar merupakan potensi suara yang tersedia dalam setiap pemilihan umum yang bersangkutan. Menurut unsurnya, pemilih terdaftar adalah sebagian dari keseluruhan penduduk warga negara yang memenuhi persyaratan tertentu, antara lain telah genap berusia 17 tahun pada saat pendaftaran pemilih dilaksanakan dalam rangka pelaksanaan pemilihan umum. Dukungan dari para pemilih terdaftar pada tiap kekuatan sosial-politik merupakan ukuran bagi peta politik dalam masyarakat. Dalam tulisan ini peserta pemilihan umum adalah Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI); dengan catatan bahwa para peserta Pemilihan Umum 1971 yang kemudian berfusi di dalam PPP dihimpun menjadi satu dan demikian pula yang kemudian berfusi di dalam PDI. Dengan adanya tiga peserta dalam pemilihan umum, maka bagi pemilih terdaftar tersedia empat kemungkinan pilihan, yaitu: tiga kemungkinan pilihan yang menjadikan suara pemilih terdaftar secara sah terhimpun sebagai dukungan nyata pada masing-masing dari ketiga peserta pemilihan umum itu dan satu kemungkinan yang menjadikan suara pemilih terdaftar terhimpun dalam suara Tak-sah atau Hangus, baik disengaja maupun tidak disengaja oleh pemilih terdaftar itu sendiri (lihat Lampiran I).

Penyebaran pemilih terdaftar untuk tiga pemilihan umum bisa dilihat pada Tabel 1. Tabel tersebut memperlihatkan bahwa secara nominal dan agregatif, pola memilih masyarakat tampak memperlihatkan peningkatan terus-menerus, kecuali untuk pilihan pada PDI yang pada tahun 1977 menurun dibandingkan dengan pada tahun 1971; peningkatan yang tampaknya berarti terjadi pada pilihan Tak-sah/Hangus dari tahun 1971 ke tahun 1977. Tampaknya pola memilih masyarakat pada tahun 1977, dibandingkan dengan tahun 1971, ditandai oleh goyangan yang menguntungkan PPP dan pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan pola memilih masyarakat pada tahun 1982 hanya bergoyang untuk keuntungan Golkar.



Tabel 1

PENYEBARAN PEMILIH TERDAFTAR DALAM PEMILIHAN UMUM\*

Pilihan	1971 <sup>a</sup>	1977 <sup>b</sup>	1982 <sup>c</sup>
PPP	14.833.942 (25,50%)	18.722.138 (26,70%)	20.850.853 (25,68%)
Golkar	34.348.673 (59,04%)	39.313.354 (56,07%)	47.430.701 (58,43%)
PDI	5.516.894 (9,48%)	5.459.987 (7,79%)	5.890.668 (7,26%)
Tak-sah/Hangus	3.479.736 (5,98%)	6.614.528 (9,43%)	7.003.209 (8,63%)
Total	58.179.245 (100,00%)	70.110.007 (100,00%)	81.175.431 (100,00%)

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur.

Sumber: <sup>a</sup>*Hasil Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakjat Tahun 1971* (Jakarta: Lembaga Pemilihan Umum, 1972?), hal. 30-33.

<sup>b</sup>*Data Hasil Pemilu 1977: Lampiran B* (Jakarta: Dewan Pimpinan Pusat Golongan Karya, 1977), hal. B-3.

<sup>c</sup>*Kompas*, 15 Juni 1982 dan *Suara Karya*, 16 Juni 1982.

Masalah yang kemudian timbul adalah: Apakah secara agregatif pola memilih masyarakat Indonesia pada tingkat nasional pada dasarnya tidak mengalami perubahan yang berarti? Dengan perkataan lain, apakah para pemilih terdaftar tetap teguh berpegang pada pilihannya dalam pemilihan umum yang lebih dahulu di dalam pemilihan umum yang kemudian? Perhitungan di atas kertas pada dua pemilihan umum yang berturut-turut terdapat 16 kemungkinan pilihan untuk para pemilih terdaftar yang terdaftar pada pemilihan umum terdahulu dan terdaftar lagi pada pemilihan umum yang kemudian; sedangkan untuk pemilih terdaftar yang baru pada pemilihan umum yang kemudian tersedia empat kemungkinan pilihan, seperti yang dimiliki oleh para pemilih terdaftar pada pemilihan umum yang terdahulu (lihat Lampiran I). Dalam hal ini soal pokoknya adalah bahwa orang hanya dapat mengetahui jumlah keseluruhan, baik secara nominal maupun secara proporsional, dari pilihan-pilihan para pemilih terdaftar. Karena itu akan dicoba untuk menduga seberapa jauh tetapnya pola dasar dalam memilih di dalam masyarakat Indonesia; untuk itu akan diambil sejumlah anggapan sebagai sarana yang membantu.

Dengan data yang tertera pada Tabel 2, tampak suatu kecenderungan bahwa pemilih terdaftar pada pemilihan umum yang terdahulu cenderung untuk menjadi pemilih terdaftar pula pada pemilihan umum yang kemudian. Secara agregatif hal ini berarti bahwa kemungkinan terdapatnya individu-individu yang bergeser dari kedudukannya sebagai pemilih terdaftar pada

pemilihan umum terdahulu menjadi bukan pemilih terdaftar pada pemilihan umum berikutnya tidak disangkal. Pergeseran itu secara agregatif ternyata dapat diabaikan. Tampaknya jumlah pemilih baru yang cukup besar merupakan faktor yang memperkecil dampak yang dimiliki oleh pola memilih secara individual tersebut.

Tabel 2

## PENYEBARAN % PEMILIH TERDAFTAR DALAM PEMILIHAN UMUM\*

Pilihan	1971	(1977-1971)	1977	(1982-1977)	1982
PPP	25,50	(6,68)	32,18	(3,65)	35,83
Golkar	59,04	(8,53)	67,57	(13,96)	81,53
PDI	9,48	(-0,08)	9,40	(0,73)	10,13
Tak-sah/Hangus	5,98	(5,38)	11,36	(0,68)	12,04
Total	100,00	(20,51)	120,51	(19,02)	139,53

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur, jumlah pemilih terdaftar pada Pemilihan Umum 1971 dianggap = 100%.

Sumber: *Idem*.

Dengan mengambil anggapan bahwa pemilih terdaftar yang lama terdaftar kembali pada pemilihan umum berikutnya dan mereka tetap pada pilihannya, maka dapat didalami perubahan yang terjadi dengan pola memilih masyarakat. Sehubungan dengan anggapan kedua, patut dikemukakan catatan bahwa hal ini berarti secara agregatif besarnya goyangan dari pilihan lama tertentu menjadi pilihan-pilihan yang baru lainnya sama dengan besarnya goyangan dari pilihan-pilihan lama yang lain menjadi pilihan tertentu yang baru. Disadari pula bahwa hal ini berarti hanya memperhatikan empat kemungkinan dari 16 kemungkinan yang terdapat menurut perhitungan di atas kertas (lihat Lampiran I).

PPP memperoleh keuntungan relatif lebih besar pada tahun 1977 terhadap tahun 1971 daripada pada tahun 1982 terhadap tahun 1977. Tampaknya hal ini merupakan petunjuk bahwa antara 1971 dan 1977 pola masyarakat dalam memilih bergoyang sehingga menguntungkan PPP; sedangkan antara 1977 dan 1982 pola masyarakat dalam memilih tidak begitu menguntungkannya, meskipun tidak sampai merugikannya. Golkar memperoleh keuntungan relatif lebih besar pada tahun 1982 terhadap 1977 daripada pada tahun 1977 ter-



hadap tahun 1971. Tampaknya hal ini merupakan petunjuk bahwa antara 1971 dan 1977 pola masyarakat dalam memilih tidak begitu menguntungkan-nya, meskipun tidak sampai merugikannya; sedangkan antara 1977 dan 1982 pola masyarakat dalam memilih bergoyang sehingga menguntungkan Golkar. PDI menderita kerugian pada tahun 1977 bila dibandingkan dengan tahun 1971, tetapi berhasil memperoleh keuntungan pada tahun 1982 baik terhadap tahun 1977 maupun terhadap tahun 1971. Tampaknya hal ini menunjukkan bahwa antara tahun 1971 dan tahun 1977 pola memilih masyarakat bergoyang sehingga merugikan PDI, di antara tahun 1977 dan tahun 1982 pola memilih masyarakat terjadi goyangan yang menguntungkannya. Tetapi bergoyangnya pola memilih ini kurang berarti karena proporsi relatif PDI dalam Pemilihan Umum 1977 dan 1982 terus menurun.

Pilihan Tak-sah/Hangus mendapat keuntungan lebih besar pada tahun 1977 terhadap tahun 1971 daripada pada tahun 1982 terhadap tahun 1977. Tampaknya hal ini menunjukkan bahwa di satu pihak pola memilih masyarakat secara berarti sekali bergoyang sehingga sangat memperbesar jumlah/proporsi suara tak sah dalam Pemilihan Umum tahun 1977. Apabila selisih antara pemilih terdaftar pada tahun 1971 dengan pemilih terdaftar pada tahun 1977 dianggap sebagai pemilih baru pada tahun 1977, maka dapat dikatakan bahwa sebesar 26,23% dari pemilih terdaftar yang baru (5,38% dari 20,51%), dengan sengaja ataupun tidak, menjadikan suara mereka Tidak-sah atau Hangus. Di lain pihak antara tahun 1977 dan tahun 1982 bergoyangnya pola memilih masyarakat memang memperbesar proporsi suara Tidak-sah/Hangus, tetapi secara relatif tidak berarti. Apabila selisih antara pemilih terdaftar pada tahun 1977 dan pemilih terdaftar pada tahun 1982 dengan pemilih terdaftar pada tahun 1977 dianggap sebagai pemilih baru pada tahun 1982, maka dapat dikatakan bahwa para pemilih baru ini cenderung memberikan suara mereka secara sah; sebab tambahan suara tidak-sah dari para pemilih terdaftar yang baru hanya sebesar 3,57% (0,68% dari 19,02%) saja.

## PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN UMUM

Tabel 3 memberikan beberapa keterangan mengenai latar belakang demografis dari Pemilihan Umum tahun 1971, 1977, dan 1982 yang lalu.

Dua hal tampak di balik data pada Tabel 3. Pertama sejalan dengan peningkatan jumlah penduduk warga negara, maka jumlah pemilih terdaftar dan jumlah suara sah meningkat pula -- baik secara nominal maupun secara relatif. Kedua, secara proporsional perbandingan antara suara sah terhadap pemilih terdaftar tampak tinggi sekali, ketiga-tiganya di atas 90%; namun terdapat penurunan proporsi yang berarti dari tahun 1971 ke tahun 1977. Ulasan

Tabel 3

## PARTISIPASI RAKYAT DALAM PEMILIHAN UMUM\*

Keterangan	1971	1977	1982
1. Penduduk warga negara	114.190.218	128.808.106	144.750.966
2. Pemilih terdaftar	58.179.245	70.110.007	81.175.431
3. Suara sah	54.699.549	63.495.479	74.172.222
4. % (2)/(1)	50,95%	54,43%	56,08%
5. % (3)/(1)	47,90%	49,29%	51,24%
6. % (3)/(2)	94,02%	90,57%	91,37%

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur.

Sumber: *Idem*.

mengenai pola memilih masyarakat sehubungan dengan penurunan proporsi suara sah ini telah dikemukakan di bagian sebelumnya.

Tingginya proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar, yang bisa dipandang sebagai pertanda besarnya partisipasi rakyat dalam tiga pemilihan umum, justru mengundang munculnya pertanyaan baru. Apakah partisipasi rakyat itu merata di seluruh daerah pemilihan atau daerah tingkat I?

Untuk dapat menangkap proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar secara tepat bagi pendalaman pola memilih masyarakat, perlu dikemukakan bahwa antara saat pendaftaran pemilih dengan saat pencoblosan surat suara terdapat kemungkinan perpindahan penduduk warga negara dan dengan demikian juga kemungkinan perpindahan pemilih terdaftar dari daerah pemilihan yang satu ke daerah pemilihan yang lain. Dalam Tabel 4 hal ini masih tampak untuk daerah pemilihan Sulawesi Tenggara dalam Pemilihan Umum 1977 dan 1982. Dengan catatan itu, masih terlihat hal-hal yang menarik. Pertama, partisipasi rakyat dalam memilih pada tahun 1971 berada pada proporsi di atas 90% di 24 daerah pemilihan; hanya di daerah pemilihan DKI Jakarta sajalah partisipasi rakyat dalam memilih mempunyai proporsi sebesar 87,99%, artinya: sebesar 12,01% dari pemilih terdaftar dengan sengaja atau tidak sengaja menjadikan suaranya terhimpun dalam pilihan Tak-sah/Hangus. Tampaknya hal ini untuk sebagian memperlihatkan dampak dari kegiatan-kegiatan yang menamakan diri Golongan Putih pada tahun 1971 terhadap masyarakat pemilih di daerah pemilihan DKI Jakarta yang merupakan masyarakat metropolitan.



Tabel 4

PROPORSI SUARA SAH TERHADAP PEMILIH TERDAFTAR  
DALAM TIAP DAERAH PEMILIHAN\*

Daerah Pemilihan	1971	1977	1982
1. DI Aceh	94,21	91,71	92,67
2. Sumatera Utara	93,42	92,27	93,34
3. Sumatera Barat	91,75	88,96	87,88
4. Riau	93,57	88,02	92,51
5. Sumatera Selatan	91,00	85,19	90,12
6. Jambi	94,29	94,75	96,97
7. Bengkulu	94,84	92,72	89,77
8. Lampung	95,70	93,61	91,17
9. Jawa Barat	95,52	93,64	90,46
10. DKI Jakarta	87,99	88,48	89,70
11. Jawa Tengah	93,32	84,06	91,08
12. DI Yogyakarta	93,16	89,32	88,14
13. Jawa Timur	93,81	92,63	89,89
14. Kalimantan Barat	94,18	93,28	92,16
15. Kalimantan Tengah	95,90	93,60	98,91
16. Kalimantan Selatan	93,20	86,34	93,30
17. Kalimantan Timur	91,50	82,70	85,64
18. Sulawesi Utara	96,29	94,26	97,01
19. Sulawesi Tengah	96,06	92,98	97,87
20. Sulawesi Tenggara	98,96	100,10	101,51
21. Sulawesi Selatan	96,19	95,86	90,77
22. Bali	94,96	89,98	94,45
23. Nusa Tenggara Barat	94,66	83,67	90,65
24. Nusa Tenggara Timur	97,62	97,02	98,28
25. Maluku	95,60	94,55	94,79
Total	94,02	90,57	91,37

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur.

Sumber: *Idem*.

Kedua, partisipasi rakyat dalam memilih pada tahun 1977 berada pada proporsi di atas 90% di 15 daerah pemilihan, dan di bawah proporsi itu pada 10 daerah pemilihan. Dengan kata lain, proporsi pemilih terdaftar yang dengan sengaja atau tidak sengaja menjadikan suaranya terhimpun dalam pemilihan Tak-sah/Hangus yang di atas 10% berasal dari daerah-daerah pemilihan Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Bali dan Nusa Tenggara Barat.

Ketiga, partisipasi rakyat dalam memilih pada tahun 1982 berada pada proporsi di atas 90% di 19 daerah pemilihan, dan di bawah proporsi itu pada 6 daerah pemilihan. Dengan kata lain, proporsi pemilih terdaftar yang dengan sengaja atau tidak sengaja menjadikan suaranya terhimpun dalam pilihan Tak-sah/Hangus yang di atas 10% berasal dari daerah-daerah pemilihan Sumatera Barat, Bengkulu, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Timur.

Keempat, apabila Tabel 4 dibandingkan secara horisontal dan perbedaan sebesar 3,0% dianggap berarti secara agregatif, maka tampak bahwa:

- a. proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar mengalami penurunan yang berarti antara tahun 1971 dan tahun 1977 di daerah-daerah pemilihan Riau, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Selatan, Sulawesi Tengah, Bali dan Nusa Tenggara Barat;
- b. proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar mengalami penurunan yang berarti antara tahun 1977 dan 1982 di daerah-daerah pemilihan Jawa Barat dan Sulawesi Selatan; selain itu juga terjadi peningkatan proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar di daerah-daerah pemilihan Riau, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Bali dan Nusa Tenggara Barat.

Dengan memperhatikan besarnya proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar dan peningkatan/penurunannya dalam tiga pemilihan umum, dapat disusun pengelompokan sebagai berikut:

1. Daerah-daerah pemilihan DI Aceh, Sumatera Utara, Jambi, Lampung, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Timur dan Maluku ditandai oleh proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar yang berada di atas 90% dan tanpa peningkatan/penurunan proporsi itu secara berarti. Hal ini tampaknya berarti bahwa masyarakat di daerah-daerah pemilihan ini memiliki pola memilih yang ditandai oleh pemakaian hak memilih mereka secara berturut-turut dalam tiga pemilihan umum dan selisih antara bergesernya suara sah menjadi suara Tak-sah/Hangus dengan bergesernya suara Tak-sah/Hangus menjadi suara sah ternyata tidak berarti;
2. Daerah-daerah pemilihan Jawa Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Tengah, dan Sulawesi Selatan ditandai oleh proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar yang berada di atas 90% dengan peningkatan/penurunan proporsi itu secara berarti. Hal ini tampaknya berarti bahwa masyarakat di daerah-daerah pemilihan ini memiliki pola memilih yang ditandai oleh pemakaian hak memilih mereka secara berturut-turut dalam tiga pemilihan umum, tetapi selisih antara bergesernya suara sah menjadi suara Tak-sah/



Hangus dengan bergesernya suara Tak-sah/Hangus menjadi suara sah ternyata cukup berarti;

3. Daerah-daerah pemilihan Riau, Sumatera Selatan, Bengkulu, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Bali dan Nusa Tenggara Barat pernah sekali ditandai oleh proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar di bawah 90% dengan atau tanpa penurunan/peningkatan proporsi itu secara berarti. Hal ini tampaknya berarti bahwa masyarakat di daerah-daerah pemilihan ini mempunyai pola pemilih yang ditandai oleh pemakaian hak memilih tidak secara berturut-turut dalam tiga pemilihan umum. Selisih antara bergesernya suara sah menjadi suara Tak-sah/Hangus dengan bergesernya suara Tak-sah/Hangus menjadi suara sah ternyata cukup berarti di daerah-daerah pemilihan Riau, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Bali dan Nusa Tenggara Barat;
4. Daerah-daerah pemilihan Sumatera Barat, DI Yogyakarta, dan Kalimantan Timur dua kali ditandai oleh proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar di bawah 90% dengan atau tanpa penurunan proporsi itu. Hal ini tampaknya berarti bahwa masyarakat di daerah-daerah pemilihan ini mempunyai pola memilih yang ditandai oleh pemakaian hak memilih tidak secara berturut-turut dalam tiga pemilihan umum. Selisih antara bergesernya suara sah menjadi suara Tak-sah/Hangus dengan bergesernya suara Tak-sah/Hangus menjadi suara sah ternyata cukup berarti untuk daerah pemilihan DI Yogyakarta dan Kalimantan Timur;
5. Daerah pemilihan DKI Jakarta tiga kali ditandai oleh proporsi suara sah terhadap pemilih terdaftar di bawah 90%. Kiranya hal ini berarti bahwa masyarakat di daerah pemilihan DKI Jakarta mempunyai pola memilih yang khas karena secara berturut-turut lebih dari 10% pemilih terdaftar dengan sengaja/tidak sengaja menjadikan suaranya terhimpun dalam pilihan Tak-sah/Hangus. Namun demikian, dalam tiga kali pemilihan umum tidak terjadi penurunan/peningkatan proporsi itu secara berarti.

## PENYEBARAN PILIHAN PARA PEMILIH TERDAFTAR

Penyebaran pilihan para pemilih terdaftar dan perinciannya untuk tiap daerah pemilihan dapat dilihat dalam Tabel 5. Beberapa hal yang tampak dari tabel itu adalah sebagai berikut:

- a. PPP memperoleh proporsi di atas 25% dari pemilih terdaftar pada tahun 1971 di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur; pada tahun 1977 di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Lampung, Jawa Barat, DKI

Tabel 5  
PENYEBARAN % PEMILIH TERDAFTAR DALAM PEMILIHAN UMUM\*

Daerah Pemilihan	1971				1977				1982			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)	(a)	(b)	(c)	(d)
1. DI Aceh	46,05	46,83	1,32	5,79	52,52	37,75	1,44	8,29	54,75	34,26	3,66	7,33
2. Sumatera Utara	14,78	65,52	13,12	6,58	20,50	61,32	10,45	7,73	19,08	67,71	6,54	6,66
3. Sumatera Barat	31,68	58,00	2,06	8,25	28,87	59,16	0,93	11,04	34,07	53,08	0,73	12,12
4. Riau	19,24	71,79	2,54	6,43	29,86	55,74	2,42	11,98	23,86	66,32	2,33	7,49
5. Sumatera Selatan	27,35	56,98	6,67	9,00	36,31	42,44	6,44	14,81	34,29	50,49	5,33	9,88
6. Jambi	9,81	83,17	1,30	5,71	14,84	79,11	0,80	5,25	13,39	82,23	1,35	3,03
7. Bengkulu	14,65	78,42	1,74	5,19	20,27	70,88	1,57	7,28	23,47	63,39	2,90	10,23
8. Lampung	21,10	68,74	5,86	4,30	28,82	57,89	6,90	6,39	27,37	54,12	9,68	8,82
9. Jawa Barat	19,74	72,72	3,06	4,48	26,72	62,06	4,86	6,36	24,57	57,28	8,59	9,56
10. DKI Jakarta	30,67	41,07	16,26	12,00	38,46	34,75	15,27	11,52	36,04	41,36	14,53	8,07
11. Jawa Tengah	26,81	46,95	19,55	6,68	23,77	44,24	16,05	15,94	25,25	55,08	10,75	8,92
12. DI Yogyakarta	20,01	59,01	14,14	6,84	20,75	50,54	18,03	10,68	20,58	53,37	14,19	11,86
13. Jawa Timur	36,82	51,51	5,47	6,19	33,39	54,50	4,73	7,37	32,93	51,04	5,92	10,11
14. Kalimantan Barat	17,64	62,78	13,75	5,82	20,36	64,25	8,67	6,72	10,11	65,42	7,63	7,84
15. Kalimantan Tengah	15,73	78,08	2,07	4,12	24,93	65,38	3,28	6,40	14,39	83,31	1,21	1,09
16. Kalimantan Selatan	31,63	60,42	1,14	6,80	42,66	42,81	0,87	13,66	36,99	55,28	1,03	6,70
17. Kalimantan Timur	27,56	50,12	13,82	8,49	29,29	47,11	6,30	17,30	27,28	52,50	5,87	14,35
18. Sulawesi Utara	22,06	58,47	15,76	3,71	16,61	68,70	8,95	5,74	6,56	84,52	5,93	2,99
19. Sulawesi Tengah	18,22	73,80	4,03	3,95	17,93	73,74	1,31	7,02	15,19	79,57	3,18	2,06
20. Sulawesi Tenggara	5,72	91,39	1,72	1,17	3,13	96,20	0,77	.....	2,60	98,41	0,50	.....
21. Sulawesi Selatan	18,07	75,37	2,74	3,81	13,43	81,66	0,77	4,14	9,80	85,45	0,56	4,18
22. Bali	2,00	78,64	14,15	5,20	1,48	76,81	11,69	10,02	1,83	83,45	9,17	5,55
23. Nusa Tenggara Barat	23,42	66,09	5,14	5,34	30,65	48,10	4,91	16,33	25,52	62,19	2,93	9,35
24. Nusa Tenggara Timur	3,06	60,03	34,52	2,37	1,89	87,59	7,54	2,98	1,27	94,69	2,31	1,72
25. Maluku	23,83	45,58	26,18	4,40	17,99	67,94	8,62	5,45	17,98	71,33	5,49	5,20
Total	25,49	59,04	9,48	5,99	26,70	56,07	7,79	9,42	25,69	58,43	7,26	8,62

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur; (a) = PPP; (b) = Golkar; (c) = PDI; (d) = Tak-sah/Hangus.

Sumber: *Idem.*



Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat; pada tahun 1982 di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Dengan demikian antara tahun 1971 dan tahun 1977 tampaknya PPP memperoleh keuntungan dari bergoyangnya pola memilih masyarakat di daerah-daerah Riau, Lampung, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat, tetapi menderita kerugian di daerah pemilihan Jawa Tengah. Sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982 tampaknya PPP memperoleh keuntungan di daerah pemilihan Jawa Tengah dan menderita kerugian di daerah-daerah pemilihan Riau dan Jawa Barat;

- b. Golkar memperoleh proporsi di atas 50% dari pemilih terdaftar pada tahun 1971 di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Nusa Tenggara Barat; pada tahun 1977 di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku; pada tahun 1982 di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Riau, Jambi, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Dengan demikian antara tahun 1971 dan 1977 tampaknya Golkar menderita kerugian di daerah Nusa Tenggara Barat, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur dan memperoleh keuntungan dari bergoyangnya pola memilih masyarakat di daerah pemilihan Maluku. Sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982 tampaknya Golkar memperoleh keuntungan dari bergoyangnya pola memilih masyarakat di daerah pemilihan Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, dan Nusa Tenggara Barat;
- c. PDI memperoleh proporsi di atas 9% dari pemilih terdaftar pada tahun 1971 di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku; pada tahun 1977 di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Bali; pada tahun 1982 di daerah-daerah pemilihan: Lampung, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Bali. Dengan demi-



kian antara tahun 1971 dan tahun 1977 tampaknya PDI menderita kerugian dari bergoyangnya pola memilih masyarakat di daerah-daerah pemilihan: Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982 tampaknya PDI memperoleh keuntungan dari bergoyangnya pola memilih masyarakat di daerah pemilihan Lampung, tetapi menderita kerugian di daerah pemilihan Sumatera Utara.

Dalam tiga kali pemilihan umum ternyata bahwa PPP terus-menerus mendapat dukungan di atas 25% dari pemilih terdaftar di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Selatan dan Kalimantan Timur; di antaranya yang sangat menonjol adalah di daerah pemilihan DI Aceh, karena di sana PPP secara berturut-turut menempati urutan yang paling atas, bahkan dua kali berturut-turut mendapatkan proporsi di atas 50% dari pemilih terdaftar. Dan di daerah-daerah pemilihan Lampung, Jawa Barat dan Nusa Tenggara Barat, pola memilih masyarakat bergoyang-goyang untuk keuntungan atau kerugian PPP. Daerah-daerah pemilihan yang lain ditandai oleh dukungan di bawah 25% bagi PPP.

Demikian pula dalam tiga pemilihan umum ternyata Golkar terus-menerus mendapat dukungan di atas 50% dari pemilih terdaftar di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali dan Nusa Tenggara Timur. Dan di daerah-daerah pemilihan Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat dan Maluku bergoyang-goyang untuk keuntungan atau kerugian Golkar. Dan di daerah-daerah pemilihan DI Aceh dan DKI Jakarta, Golkar terus-menerus memperoleh di bawah 50%.

Dalam tiga pemilihan umum ternyata PDI mendapatkan proporsi di atas 9% dari pemilih terdaftar secara terus-menerus di daerah-daerah pemilihan DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta dan Bali. Pola memilih masyarakat di daerah-daerah pemilihan Sumatera Utara, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Timur dan Maluku bergoyang untuk keuntungan atau kerugian PDI. Daerah-daerah pemilihan yang lain ditandai oleh dukungan pemilih terdaftar sebesar di bawah 9% bagi PDI.

Secara horisontal, Tabel 5 juga memperlihatkan beberapa hal berikut:

- a. PPP mendapat dukungan yang terus meningkat dari pemilih terdaftar di daerah pemilihan DI Aceh dan Bengkulu; tetapi PPP terus-menerus meng-



alami penurunan di daerah-daerah pemilihan Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Sedangkan di 16 daerah pemilihan yang lain ditandai oleh goyangan naik kemudian turun ataupun turun kemudian naik bagi PPP;

- b. Golkar terus-menerus memperoleh dukungan yang meningkat dari pemilih terdaftar di daerah-daerah pemilihan Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Timur dan Maluku; tetapi Golkar terus-menerus mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan DI Aceh, Bengkulu, Lampung dan Jawa Barat. Sedangkan di 15 daerah pemilihan yang lain di tandai oleh goyangan naik kemudian turun ataupun turun kemudian naik bagi Golkar;
- c. PDI mendapatkan dukungan yang terus meningkat dari pemilih terdaftar di daerah pemilihan DI Aceh, Lampung dan Jawa Barat; tetapi terus-menerus mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Sedangkan di delapan daerah pemilihan yang lain ditandai oleh goyangan baik dari naik kemudian turun ataupun dari turun kemudian naik bagi PDI.

Kiranya hal-hal di atas, apabila diperbandingkan dengan pola memilih masyarakat pada tingkat nasional -- di luar Irian Jaya dan Timor Timur -- justru memperlihatkan adanya perbedaan pola memilih masyarakat untuk setiap daerah pemilihan. PPP, misalnya, untuk seluruh Indonesia di luar Irian Jaya dan Timor Timur, mengalami peningkatan terus-menerus; tetapi pada tataran daerah pemilihan, peningkatan secara terus-menerus ini hanya terjadi pada daerah-daerah pemilihan DI Aceh dan Bengkulu. PDI secara nasional terus-menerus mengalami penurunan, tetapi justru memperoleh peningkatan terus-menerus di daerah pemilihan Lampung dan Jawa Barat serta mendapat peningkatan di daerah pemilihan DI Aceh tetapi tidak berarti karena PPP justru mendapatkan peningkatan yang lebih besar. Sedangkan Golkar terus-menerus mendapat di atas 50% pada tingkat nasional di luar Irian Jaya dan Timor Timur, dengan penurunan antara tahun 1977 dan 1971; tetapi dukungan pemilih terdaftar padanya di atas 50% berubah-ubah dari 21 daerah pemilihan pada tahun 1971 menjadi 18 daerah pemilihan dan kemudian menjadi 23 daerah pemilihan pada tahun 1982. Kiranya hal ini berarti bahwa secara makin lebih merata masyarakat pemilih terdaftar memberikan dukungannya

pada Golkar, meskipun dengan perubahan-perubahan pada beberapa daerah pemilihan.

Apabila pilihan-pilihan para pemilih terdaftar dalam pemilihan umum yang terdahulu dianggap tetap untuk pemilihan umum berikutnya, maka dapat disusun Tabel 6.

Tabel 6

% PENINGKATAN/PENURUNAN RELATIF PENYEBARAN PEMILIH TERDAFTAR  
DALAM PEMILIHAN UMUM\*

Daerah Pemilihan	1977-1971 <sup>a</sup>				1982-1977 <sup>b</sup>			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1)	(2)	(3)	(4)
1. DI Aceh	16,10	-2,16	0,38	4,02	10,78	1,88	2,79	0,18
2. Sumatera Utara	11,13	11,97	0,09	3,19	2,76	21,21	-2,48	0,39
3. Sumatera Barat	3,38	13,84	-0,93	5,16	9,77	1,05	-0,10	2,71
4. Riau	18,41	-1,51	0,51	8,67	0,70	29,21	0,56	-2,39
5. Sumatera Selatan	18,54	-3,34	1,47	9,72	6,81	21,05	0,26	-2,39
6. Jambi	9,30	18,69	-0,27	1,05	1,82	23,18	0,88	-1,48
7. Bengkulu	10,67	10,13	0,22	3,90	11,98	16,24	2,41	6,78
8. Lampung	20,42	14,67	4,08	4,91	7,47	13,86	5,93	5,30
9. Jawa Barat	12,80	2,86	2,86	3,26	2,15	5,24	5,23	4,87
10. DKI Jakarta	18,17	3,06	3,13	2,63	7,63	18,15	3,31	-1,20
11. Jawa Tengah	1,15	5,10	-0,67	12,07	4,31	17,01	-4,10	-6,02
12. DI Yogyakarta	4,39	0,42	7,06	5,72	2,20	8,97	-2,21	2,54
13. Jawa Timur	2,55	12,75	0,11	2,50	3,20	2,21	1,85	3,86
14. Kalimantan Barat	7,17	15,50	-3,19	2,37	3,94	18,95	1,03	3,25
15. Kalimantan Tengah	15,06	2,67	1,98	3,78	-7,03	38,28	-1,77	-5,04
16. Kalimantan Selatan	17,23	-11,39	-0,14	8,84	0,91	22,30	0,34	-5,77
17. Kalimantan Timur	17,68	22,64	-4,09	18,23	3,73	16,43	0,80	0,07
18. Sulawesi Utara	-1,66	25,89	-4,77	3,34	-8,96	29,89	-2,03	-2,25
19. Sulawesi Tengah	4,97	21,57	-2,34	5,13	0,31	21,81	2,51	-4,55
20. Sulawesi Tenggara	-2,02	22,29	-0,81	.....	-0,02	20,35	-0,17	.....
21. Sulawesi Selatan	-3,10	15,66	-1,88	0,80	-1,93	18,65	-0,11	0,77
22. Bali	-0,25	12,00	-0,36	6,62	0,54	15,40	-1,56	-3,89
23. Nusa Tenggara Barat	12,30	-10,04	0,58	13,69	-2,06	21,58	-1,63	-5,85
24. Nusa Tenggara Timur	-0,89	40,40	-25,88	1,05	-0,48	17,56	-4,96	-1,07
25. Maluku	-2,17	36,21	-15,80	2,16	2,94	15,12	-2,23	0,60
Total	6,69	8,53	-0,09	5,36	3,20	12,72	0,68	0,62

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur; (1) = PPP; (2) = Golkar; (3) = PDI (4) = Tak-sah/Hangus

<sup>a</sup> Pemilih terdaftar tahun 1971 = 100%; pilihan mereka untuk tahun 1977 dianggap tetap seperti tahun 1971.

<sup>b</sup> Pemilih terdaftar tahun 1977 = 100%; pilihan mereka untuk tahun 1982 dianggap tetap seperti tahun 1977.

Sumber: *Idem*.



Dalam Tabel 6 itu tampak bahwa antara tahun 1971 dan tahun 1977 PPP mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan: Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku; sedangkan Golkar mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan dan Nusa Tenggara Barat; dan PDI mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Barat, Jambi, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Dalam pada itu pilihan Tak-sah/Hangus mengalami peningkatan di 25 daerah pemilihan; secara nasional di luar Irian Jaya dan Timor Timur bertambah sebesar 26% (5,36% dari 20,49%) dan bertambah lebih dari 20% untuk daerah-daerah pemilihan DI Aceh, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Bali dan Nusa Tenggara Barat.

Antara tahun 1977 dan tahun 1982 PPP mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur; Golkar mendapatkan peningkatan di 25 daerah pemilihan; sedangkan PDI mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat dan Maluku. Dalam pada itu pilihan Tak-sah/Hangus mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan: Riau, Sumatera Selatan, Jambi, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur. Peningkatan pilihan Tak-sah/Hangus yang berarti adalah di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Barat, Jawa Barat, DI Yogyakarta dan Jawa Timur.

Hal-hal di atas berarti bahwa antara dua kali pemilihan umum terdapat sebagian dari pemilih terdaftar dalam pemilihan umum yang terdahulu yang kemudian bergoyang pilihannya dalam pemilihan umum berikutnya. Antara tahun 1971 dan tahun 1977 goyangan tersebut adalah sebagai berikut: sebagian dari pemilih PPP dalam tahun 1971 ternyata kemudian meninggalkan PPP atau tidak memberikan pilihannya pada PPP lagi pada tahun 1977, yaitu dari daerah-daerah pemilihan Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku; sebagian dari pemilih Golkar pada tahun 1971 ternyata kemudian tidak memilih Golkar lagi dalam tahun 1977, yaitu daerah-daerah pemilihan DI Aceh, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, dan Nusa Tenggara Barat; dan sebagian dari pemilih PDI pada tahun 1971 ternyata kemudian tidak memilih PDI lagi dalam tahun 1977,



yaitu dari daerah-daerah pemilihan Sumatera Barat, Jambi, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku.

Antara tahun 1977 dan 1982 goyangan para pemilih terdaftar adalah sebagai berikut: sebagian dari pemilih PPP pada tahun 1977 ternyata kemudian tidak memilih PPP pada tahun 1982 di daerah-daerah pemilihan: Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur; sebagian dari pemilih PDI pada tahun 1977 ternyata kemudian tidak memilih PDI lagi dalam tahun 1982 di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Kalimantan Tengah, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat dan Maluku; dan sebagian pemilih terdaftar pada tahun 1977 yang dahulu secara sengaja ataupun tidak sengaja memberikan suara mereka untuk pilihan Tak-sah/Hangus ternyata kemudian dalam tahun 1982 memberikan suara mereka, yaitu dari daerah-daerah pemilihan: Riau, Sumatera Selatan, Jambi, DKI Jakarta, Jawa Tengah, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Nusa Tenggara Barat dan Nusa Tenggara Timur.

Dengan demikian goyangan-goyangan dalam pola memilih masyarakat yang terjadi antara tahun 1971 dan tahun 1977 dan yang tidak sampai merugikan keempat kemungkinan pilihan, hanya terjadi di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Kalimantan Tengah; sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982, hanya terjadi di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, Jawa Timur, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Timur. Dengan demikian goyangan-goyangan pola memilih masyarakat dalam tiga kali pemilihan umum yang tidak sampai merugikan keempat kemungkinan pilihan, hanya terjadi di daerah-daerah pemilihan: Bengkulu, Lampung, Jawa Barat, dan Jawa Timur. Sedangkan antara tahun 1971 dan tahun 1977 tidak terdapat goyangan yang merugikan pilihan Tak-sah/Hangus; tetapi antara tahun 1977 dan tahun 1982 terdapat goyangan yang merugikan pilihan Tak-sah/Hangus saja di daerah-daerah pemilihan: Riau, Sumatera Selatan, Jambi, DKI Jakarta dan Kalimantan Selatan.

## PENYEBARAN PARA PEMILIH TERDAFTAR YANG BARU

Apabila selisih antara pemilih terdaftar dalam pemilihan umum yang terdahulu dengan pemilih terdaftar yang berikutnya dianggap sebagai pemilih terdaftar yang baru, maka untuk masing-masing daerah pemilihan tampaknya terlihat hal-hal sebagai berikut:



- a. Di daerah pemilihan DI Aceh, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih terutama pada PPP dan hanya sebagian kecil saja dari mereka yang tampaknya memberikan pilihannya pada PDI atau pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memilih Golkar tampaknya cenderung memberikan suara mereka, dengan sengaja atau tidak sengaja, pada pilihan Tak-sah/Hangus daripada memilih PPP atau PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada PPP, kemudian sebagian kecil pada PDI, Golkar, dan pilihan Tak-sah/Hangus;
- b. Di daerah pemilihan Sumatera Utara, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar dan PPP dalam proporsi yang hampir berimbang, dan hanya sebagian kecil saja yang memberikan suara mereka pada pilihan Tak-sah/Hangus dan sebagian amat kecil memberikan pilihannya pada PDI. Para pemilih baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil memberikan pilihan pada PPP dan pilihan Tak-sah/Hangus; tampaknya sebagian pemilih terdaftar tahun 1977 yang pada tahun 1977 memberikan pilihannya pada PDI bergoyang dari pilihannya sehingga mungkin menjadi memilih Golkar pada tahun 1982;
- c. Di daerah pemilihan Sumatera Barat, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus dan pada PPP; sebagian pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memilih PDI ternyata bergoyang dari pilihannya, sehingga tampaknya kemudian, menjadikan suara mereka terhimpun dalam pilihan Tak-sah/Hangus. Pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada PPP dan dalam proporsi yang lebih kecil kemudian pada pilihan Tak-sah/Hangus, disusul kemudian pada Golkar; sebagian pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memilih PDI ternyata bergoyang dari pilihannya, sehingga tampaknya mereka menjadikan suaranya terhimpun dalam pilihan Tak-sah/Hangus;
- d. Di daerah pemilihan Riau, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih terutama pada PPP, dan kemudian pada proporsi yang lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus serta dalam proporsi yang jauh lebih kecil lagi pada PDI; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memilih Golkar tampaknya cenderung memberikan suara mereka pada pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru dalam tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada



PPP dan PDI; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus ternyata bergoyang pilihannya, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau PPP dan/atau PDI;

- e. Di daerah pemilihan Sumatera Selatan, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih terutama pada PPP, dan dalam proporsi yang lebih kecil kemudian pada pilihan Tak-sah/Hangus dan dalam proporsi yang jauh lebih kecil lagi pada PDI; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memilih Golkar tampaknya cenderung memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus dan/atau pada PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar, dan kemudian pada proporsi yang lebih kecil pada PPP serta dengan proporsi yang lebih kecil lagi pada PDI; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus dalam tahun 1982 ternyata bergoyang dari pilihannya, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau PPP dan/atau PDI;
- f. Di daerah pemilihan Jambi, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar, kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada PPP dan pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memilih PDI ternyata bergoyang pilihannya sehingga mungkin memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus atau pada PPP atau pada Golkar. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar dan kemudian pada proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP dan PDI; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau PPP dan/atau PDI;
- g. Di daerah pemilihan Bengkulu, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih pada PPP dan Golkar dalam proporsi yang hampir berimbang, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus serta dalam proporsi yang jauh lebih kecil lagi pada PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada PPP, dan dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada pilihan Tak-sah/Hangus dan PDI;
- h. Di daerah pemilihan Lampung, pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada PPP, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil berturut-turut pada Golkar, pilihan Tak-sah/Hangus, dan PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982



- cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil berturut-turut pada PPP, PDI, dan pilihan Tak-sah/Hangus;
- i. Di daerah pemilihan Jawa Barat, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih terutama pada PPP, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil berturut-turut pada pilihan Tak-sah/Hangus, Golkar dan PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada Golkar dan PDI serta pilihan Tak-sah/Hangus dalam proporsi yang hampir seimbang, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada PPP;
- j. Di daerah pemilihan DKI Jakarta, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada PPP, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil dan hampir seimbang pada PDI, Golkar, dan pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian pada proporsi yang lebih kecil pada PPP serta dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada PDI; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suara mereka pada pilihan Tak-sah/Hangus ternyata bergoyang dari pilihannya itu sehingga tampaknya menguntungkan Golkar, atau PPP, atau PDI;
- k. Di daerah pemilihan Jawa Tengah, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada pilihan Tak-sah/Hangus, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada Golkar, serta dalam proporsi yang jauh lebih kecil lagi pada PPP; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang dalam tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga tampaknya menguntungkan pilihan Tak-sah/Hangus atau Golkar atau PPP. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP; sedangkan sebagian dari para pemilih lama yang pada tahun 1977 memberikan suara mereka pada PDI dan pilihan Tak-sah/Hangus, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga tampaknya menguntungkan Golkar atau PPP;
- l. Di daerah pemilihan DI Yogyakarta, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada PDI, kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus, dan dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada PPP, serta dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada Golkar. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus dan pada PPP; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada



tahun 1977 memberikan suaranya pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga tampaknya menguntungkan Golkar atau pilihan Tak-sah/Hangus ataupun PPP;

- m. Di daerah pemilihan Jawa Timur, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil dan keduanya hampir berimbang pada PPP dan pada pilihan Tak-sah/Hangus, serta kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada pilihan Tak-sah/Hangus, dan kemudian berturut-turut dalam proporsi yang lebih kecil pada PPP, Golkar, dan PDI;
- n. Di daerah pemilihan Kalimantan Barat, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada PPP, serta selanjutnya dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan pilihan pada PDI ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga tampaknya menguntungkan Golkar atau PPP atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung mempunyai pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada PPP dan pada pilihan Tak-sah/Hangus, serta lebih lanjut dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada PDI;
- o. Di daerah pemilihan Kalimantan Tengah, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada PPP, kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil berturut-turut pada pilihan Tak-sah/Hangus, Golkar, dan PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar; sedangkan para pemilih terdaftar lama yang memberikan suaranya pada PPP, pilihan Tak-sah/Hangus, dan pada PDI, ternyata terdapat sebagian yang bergoyang dari pilihannya itu sehingga menguntungkan Golkar;
- p. Di daerah pemilihan Kalimantan Selatan, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada PPP, dan kemudian dalam proporsi yang lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada Golkar dan pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan PPP dan pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP dan pada PDI; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada



pilihan Tak-sah/Hangus, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar atau PPP atau PDI;

- q. Di daerah pemilihan Kalimantan Timur, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, kemudian dalam proporsi yang sedikit lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus dan pada PPP; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI, ternyata kemudian bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar atau pilihan Tak-sah/Hangus atau PPP. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil lagi pada PDI dan pilihan Tak-sah/Hangus;
- r. Di daerah pemilihan Sulawesi Utara, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI dan PPP, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga tampaknya menguntungkan Golkar atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pada Golkar; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada PPP, pada pilihan Tak-sah/Hangus, dan pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar;
- s. Di daerah pemilihan Sulawesi Tengah, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil berturut-turut pada pilihan Tak-sah/Hangus dan pada PPP; sedangkan sebagian dari para pemilih lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar, atau pilihan Tak-sah/Hangus, atau PPP. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian pada proporsi yang jauh lebih kecil pada PDI dan PPP; sedangkan sebagian dari pemilih terdaftar yang lama dan pada tahun 1977 memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar atau PDI atau PPP;
- t. Di daerah pemilihan Sulawesi Tenggara, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang memberikan suaranya pada PPP dan PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar. Para pemilih terdaftar baru pada



- tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang memberikan suaranya pada PPP dan PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya, sehingga menguntungkan Golkar;
- u. Di daerah pemilihan Sulawesi Selatan, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PPP dan PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada PPP dan PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan atau pilihan Tak-sah/Hangus;
  - v. Di daerah pemilihan Bali, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI dan PPP, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP; sedangkan para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada pilihan Tak-sah/Hangus dan pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau PPP;
  - w. Di daerah pemilihan Nusa Tenggara Barat, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada pilihan Tak-sah/Hangus, dan kemudian dalam proporsi yang sedikit lebih kecil pada PPP, serta selanjutnya dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PDI; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada Golkar, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan pilihan Tak-sah/Hangus atau PPP atau PDI. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar; sedangkan para pemilih terdaftar lama yang memberikan pilihan-pilihannya pada pilihan Tak-sah/Hangus, pada PPP, dan pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar;



- x. Di daerah pemilihan Nusa Tenggara Timur, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar dan dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI dan PPP, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih terutama pada Golkar; sedangkan para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada PDI, pilihan Tak-sah/Hangus, dan pada PPP, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar;
- y. Di daerah pemilihan Maluku, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI dan pada PPP, ternyata bergoyang dari pilihan-pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP dan selanjutnya dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1977 memberikan suaranya pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau PPP dan/atau pilihan Tak-sah/Hangus;
- z. Untuk seluruh Indonesia, di luar Irian Jaya dan Timor Timur, para pemilih terdaftar baru pada tahun 1977 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, kemudian dalam proporsi yang sedikit lebih kecil pada PPP, dan selanjutnya dalam proporsi yang lebih kecil lagi pada pilihan Tak-sah/Hangus; sedangkan sebagian dari para pemilih terdaftar lama yang pada tahun 1971 memberikan suaranya pada PDI, ternyata bergoyang dari pilihannya itu, sehingga menguntungkan Golkar dan/atau PPP dan/atau pilihan Tak-sah/Hangus. Para pemilih terdaftar baru pada tahun 1982 cenderung memiliki pola memilih pertama-tama pada Golkar, dan kemudian dalam proporsi yang jauh lebih kecil pada PPP, serta selanjutnya dalam proporsi yang jauh lebih kecil lagi berturut-turut pada PDI dan pada pilihan Tak-sah/Hangus.

Apabila angka-angka yang terdapat dalam Tabel 6 dilihat secara relatif dengan angka-angka yang terdapat dalam Lampiran II, maka akan ternyata hal-hal berikut:

1. Antara tahun 1971 dan tahun 1977, PPP mendapatkan peningkatan yang berarti di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Utara, Riau,



Sumatera Selatan, Jambi, Bengkulu, Jawa Barat, DKI Jakarta, DI Yogyakarta, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, dan Nusa Tenggara Barat. Sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982, PPP mendapatkan peningkatan yang berarti di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Bengkulu, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Dengan demikian terdapat petunjuk bahwa pola memilih dari para pemilih terdaftar baru terus-menerus menguntungkan PPP di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Selatan, Bengkulu, dan DKI Jakarta;

2. Antara tahun 1971 dan tahun 1977, Golkar mendapatkan peningkatan yang berarti di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Sumatera Barat, Jambi, Bengkulu, Lampung, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982, Golkar mendapatkan peningkatan yang berarti di semua daerah pemilihan, kecuali di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat dan Jawa Timur. Dengan demikian terdapat petunjuk bahwa pola memilih dari para pemilih terdaftar terus-menerus menguntungkan Golkar di daerah-daerah pemilihan: Sumatera Utara, Jambi, Bengkulu, Lampung, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Bali, Nusa Tenggara Timur dan Maluku;
3. Antara tahun 1971 dan tahun 1977, PDI mendapatkan peningkatan yang berarti di daerah pemilihan DI Yogyakarta; sedangkan antara tahun 1977 dan tahun 1982, PDI mendapatkan peningkatan yang berarti di daerah pemilihan Jawa Barat.

## DAMPAK PARTAI LAMA YANG BERFUSI DAN CIRI KHAS KEAGAMAAN

Masalah dampak partai lama yang kemudian berfusi dan ciri khas keagamaan terhadap pola memilih masyarakat, dapat dipecah menjadi dua persoalan. Pertama, apakah partai-partai yang masing-masing menjadi peserta dalam Pemilihan Umum tahun 1971 dan kemudian berfusi dalam PDI masih memperlihatkan pengaruhnya terhadap pola memilih masyarakat? Kedua, apakah partai-partai yang masing-masing menjadi peserta dalam Pemilihan Umum Tahun 1971 dan kemudian berfusi dalam PPP masih memperlihatkan pengaruhnya terhadap pola memilih masyarakat? Persoalan kedua ini dapat diajukan dengan kata lain, yaitu: apakah ciri khas keagamaan dalam PPP memperlihatkan pengaruhnya terhadap pola memilih masyarakat?



Partai-partai yang kemudian berfusi ke dalam PDI terdiri dari: Partai Katolik, Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Murba, Partai Nasional Indonesia (PNI), dan Ikatan Pendukung Kemerdekaan Indonesia (IPKI). Dalam Pemilihan Umum tahun 1971, bagian yang berarti dari Partai Katolik ke dalam PDI adalah dari daerah-daerah pemilihan Kalimantan Barat dan Nusa Tenggara Timur; bagian yang berarti dari Parkindo ke dalam PDI adalah dari daerah-daerah pemilihan Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Nusa Tenggara Timur dan Maluku; bagian yang berarti dari PNI ke dalam PDI adalah dari daerah-daerah pemilihan Sumatera Utara, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, DKI Jakarta, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, dan Bali; sedangkan dari Partai Murba dan IPKI tidak terdapat bagian yang berarti ke dalam PDI.

Dari Tabel 6 ternyata bahwa antara tahun 1971 dan tahun 1977, PDI mengalami kenaikan di daerah pemilihan Sumatera Utara, DKI Jakarta, DI Yogyakarta dan Jawa Timur; tetapi mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Bali, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku. Demikian pula antara tahun 1977 dan tahun 1982, PDI mengalami kenaikan di daerah-daerah pemilihan DKI Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Barat dan Sulawesi Tengah; tetapi mengalami penurunan di daerah-daerah pemilihan Sumatera Utara, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Bali, Sulawesi Utara, Nusa Tenggara Timur dan Maluku. Dengan demikian kiranya dapat dikatakan bahwa pengaruh dari partai-partai lama di dalam PDI yang tampaknya masih ada terhadap pola memilih masyarakat dari daerah-daerah pemilihan DKI Jakarta dan Jawa Timur; sedangkan di daerah-daerah pemilihan yang lain pengaruh partai-partai lama yang berfusi dalam PDI terhadap pola memilih masyarakat tampaknya telah hilang.

Partai-partai yang kemudian berfusi ke dalam PPP terdiri dari: Partai Syariat Islam Indonesia (PSII), Partai Nahdlatul Ulama (NU), Partai Muslimin Indonesia (Parmusi), dan Partai Islam Persatuan Tarbiyah Islamiyah (PI Perti). Untuk menduga adanya dampak ciri khas keagamaan terhadap pola memilih masyarakat dibuat Tabel 7.

Dari Tabel 7 dapat dikemukakan bahwa pada tahun 1971 dampak ciri khas keagamaan terhadap pola memilih masyarakat terdapat di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, DKI Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan. Pada tahun 1977 dampak ciri khas keagamaan terhadap pola memilih masyarakat terdapat di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Riau, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur dan Nusa Tenggara Barat. Sedangkan pada tahun 1982 dampak ciri khas keagamaan terhadap pola memilih masyarakat terdapat di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, DKI Jakarta, Jawa

Tabel 7

DAMPAK CIRI KHAS KEAGAMAAN TERHADAP POLA MEMILIH MASYARAKAT DALAM PEMILIHAN UMUM\*

Daerah Pemilihan	1971			1977			1982		
	(A)	(B)	(C = A-B)	(A)	(B)	(C = A-B)	(A)	(B)	(C = A-B)
1. DI Aceh	46,05	24,08	+ 21,97	52,52	19,60	+ 32,92	54,75	18,96	+ 35,79
2. Sumatera Utara	14,78	39,32	-24,54	20,50	35,89	-15,39	19,08	37,13	-18,05
3. Sumatera Barat	31,68	30,03	+ 1,65	28,87	30,05	- 1,18	34,07	26,91	+ 7,16
4. Riau	19,24	37,17	-17,93	29,86	29,08	+ 0,78	23,86	34,33	-10,47
5. Sumatera Selatan	27,35	31,83	- 4,48	36,31	24,44	+ 11,87	34,29	27,91	+ 6,38
6. Jambi	9,81	42,24	-32,43	14,84	39,96	-25,12	13,39	41,79	-28,40
7. Bengkulu	14,65	40,08	-25,43	20,27	36,23	-15,96	23,47	33,15	- 9,68
8. Lampung	21,10	37,30	-16,20	28,82	32,40	- 3,58	27,37	31,90	- 4,53
9. Jawa Barat	19,74	37,89	-18,15	26,72	33,46	- 6,74	24,57	32,94	- 8,37
10. DKI Jakarta	30,67	28,67	+ 2,00	38,46	25,01	+ 13,45	36,04	27,95	+ 8,09
11. Jawa Tengah	26,81	33,25	- 6,44	23,77	30,15	- 6,38	25,25	32,92	- 7,67
12. DI Yogyakarta	20,01	36,58	-16,57	20,75	34,29	-13,54	20,58	33,78	-13,20
13. Jawa Timur	36,82	28,49	+ 8,33	33,39	29,62	+ 3,77	32,93	28,48	+ 4,45
14. Kalimantan Barat	17,64	38,27	-20,63	20,36	36,46	-16,10	10,11	36,53	-26,42
15. Kalimantan Tengah	15,73	40,08	-24,35	24,93	34,33	- 9,40	14,39	42,26	-27,87
16. Kalimantan Selatan	31,63	30,78	+ 0,85	42,66	21,84	+ 20,82	36,99	28,16	+ 8,83
17. Kalimantan Timur	27,56	31,97	- 4,41	29,29	26,71	+ 2,58	27,28	29,19	- 1,91
18. Sulawesi Utara	22,06	37,12	-15,06	16,61	38,83	-22,22	6,56	45,23	-38,67
19. Sulawesi Tengah	18,22	38,92	-20,70	17,93	37,53	-19,60	15,19	41,38	-26,19
20. Sulawesi Tenggara	5,72	46,56	-40,84	3,13	48,49	-45,36	2,60	49,46	-46,86
21. Sulawesi Selatan	18,07	39,06	-20,99	13,43	41,22	-27,79	9,80	43,01	-33,21
22. Bali	2,00	46,40	-44,40	1,48	44,25	-42,77	1,83	46,31	-44,48
23. Nusa Tenggara Barat	23,42	35,62	-12,20	30,65	26,51	+ 4,14	25,52	32,56	- 7,04
24. Nusa Tenggara Timur	3,06	47,28	-44,22	1,89	47,57	-45,68	1,27	48,50	-47,23
25. Maluku	23,83	35,88	-12,05	17,99	38,28	-20,29	17,98	38,41	-20,43

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur; diolah dari Tabel 5.

(A) = Proporsi PPP dari pemilih terdaftar; (B) =  $\frac{1}{2} \times$  (Proporsi Golkar + Proporsi PDI dari pemilih terdaftar); (C) = (A) - (B)



Timur dan Kalimantan Selatan. Dengan demikian ternyata bahwa dampak ciri khas keagamaan terhadap pola memilih masyarakat secara berturut-turut dalam tiga kali pemilihan umum terdapat di daerah-daerah pemilihan: DI Aceh, DKI Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan.

## CATATAN PENUTUP

Tiga kali pemilihan umum dalam periode Orde Baru yang berlangsung secara periodik ternyata memperlihatkan ciri khas dari pola memilih masyarakat Indonesia, di luar Irian Jaya dan Timor Timur. Dari hal-hal yang telah dikemukakan di atas kiranya ternyata bahwa dalam pola memilih masyarakat Indonesia terdapat banyak goyangan antara pola memilih dalam pemilihan umum yang terdahulu dengan pola memilih dalam pemilihan umum yang selanjutnya; tampaknya pola memilih dari para pemilih baru memiliki ciri tersendiri yang mungkin sekali dipengaruhi oleh perkembangan-perkembangan yang terjadi dalam masa antara pemilihan umum yang satu dengan pemilihan umum berikutnya. Selain itu dapat dikemukakan pula bahwa ciri khas keagamaan dan ciri yang dimiliki oleh partai-partai yang lama tampaknya tidak berpengaruh positif dan berarti baik bagi PDI, kecuali bagi PDI di daerah pemilihan DKI Jakarta dan Jawa Timur, maupun bagi PPP, kecuali bagi PPP secara terus-menerus di daerah-daerah pemilihan DI Aceh, DKI Jakarta, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan.

Beberapa hal yang dialami dengan meraba-raba hasil-hasil pemilihan umum tahun 1971, 1977 dan 1982 tersebut justru menjadi berarti pada saat ini. Karena dalam bulan Maret 1983 ini berlangsunglah Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat, yang antara lain akan membahas permasalahan Pancasila sebagai asas tunggal bagi organisasi kekuatan sosial-politik atau partai politik serta asas keterbukaan dalam keanggotaannya masing-masing.

## Lampiran I

**POLA KEMUNGKINAN PILIHAN PEMILIH TERDAFTAR  
DALAM DUA PEMILIHAN UMUM YANG BERTURUT-TURUT**

Proporsi Dalam Pemilihan Umum. Selanjutnya	Proporsi Dalam Pemilihan Umum Terdahulu				Pemilih Terdaftar Baru
	P <sub>1</sub>	G <sub>1</sub>	D <sub>1</sub>	H <sub>1</sub>	
P <sub>2</sub>	a	e	i	m	q
G <sub>2</sub>	b	f	j	n	r
D <sub>2</sub>	c	g	k	o	s
H <sub>2</sub>	d	h	l	p	t

*Keterangan:*  $(P_1 + G_1 + D_1 + H_1) = 100\%$ ;  $(P_2 + G_2 + D_2 + H_2) = 100\%$ ;

$$P_1 = (a + b + c + d); \quad P_2 = (a + e + i + m + q);$$

$$G_1 = (e + f + g + h); \quad G_2 = (b + f + j + n + r) \text{ dst.}$$

Dalam pemilihan umum yang terdahulu:

$$(a + b + c + \dots + m + n + o + p) = 100\%.$$

Dalam pemilihan umum yang selanjutnya:

$$(a + b + c + \dots + p + q + r + s + t) = 100\%.$$

P = pilihan pada PPP; G = pilihan pada Golkar; D = pilihan pada PDI; dan H = pilihan pada suara Tak-sah/Hangus (sengaja/tidak).

Pemilih terdaftar yang baru terhadap pemilih terdaftar yang lama dalam pemilihan umum yang terdahulu =  $(q + r + s + t)\%$

Anggapan yang diambil adalah sebagai berikut:

Seluruh P<sub>1</sub>, G<sub>1</sub>, D<sub>1</sub>, H<sub>1</sub> tetap terhimpun menjadi (a), (f), (k), (p) yang masing-masing menjadi sebagian dari P<sub>2</sub>, G<sub>2</sub>, D<sub>2</sub>, H<sub>2</sub>.

Dengan demikian dianggap bahwa:

$$P_2 = (a + q); \quad G_2 = (f + r); \quad D_2 = (k + s); \quad H_2 = (p + t)$$

dan

$$(e + i + m) = (b + c + d); \quad (b + j + n) = (e + g + h);$$

$$(i + j + l) = (c + g + o); \quad (m + n + o) = (d + h + l).$$



## Lampiran II

TAMBAHAN PEMILIH TERDAFTAR (%)  
TERHADAP PEMILIH TERDAFTAR SEBELUMNYA\*

Daerah Pemilihan	(a)	(b)	(c)
1. DI Aceh	18,34	15,62	18,48
2. Sumatera Utara	26,38	21,89	27,66
3. Sumatera Barat	21,44	13,43	16,31
4. Riau	26,09	28,09	35,42
5. Sumatera Selatan	26,39	25,74	29,53
6. Jambi	28,76	24,40	31,42
7. Bengkulu	24,93	37,43	46,76
8. Lampung	44,08	32,58	46,94
9. Jawa Barat	21,78	17,50	21,31
10. DKI Jakarta	26,99	27,89	35,42
11. Jawa Tengah	17,65	11,20	13,18
12. DI Yogyakarta	17,59	11,50	13,52
13. Jawa Timur	17,91	11,12	13,11
14. Kalimantan Barat	21,84	27,18	33,12
15. Kalimantan Tengah	23,51	24,43	30,17
16. Kalimantan Selatan	14,53	17,78	20,36
17. Kalimantan Timur	54,45	21,03	32,48
18. Sulawesi Utara	22,80	16,65	20,45
19. Sulawesi Tengah	29,33	20,08	25,97
20. Sulawesi Tenggara	18,29	20,13	23,81
21. Sulawesi Selatan	11,48	17,39	19,39
22. Bali	18,01	10,50	12,39
23. Nusa Tenggara Barat	16,54	12,05	14,04
24. Nusa Tenggara Timur	14,66	11,05	12,67
25. Maluku	20,38	16,44	19,79
Total	20,51	17,21	20,74

\* Di luar Irian Jaya dan Timor Timur.

$$(a) = \frac{1977-1971}{1971};$$

$$(b) = \frac{1982-1977}{1977};$$

$$(c) = \frac{1982-1977}{1971}$$

# ASAS PANCASILA DAN PEMBAHARUAN KEHIDUPAN DALAM PARPOL/GOLKAR

BABARI\*

## PENDAHULUAN

Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1982 di depan Sidang Paripurna DPR RI mengemukakan gagasannya antara lain sebagai berikut: "Semua kekuatan sosial politik terutama partai politik yang masih menggunakan asas lain selain asas Pancasila seharusnya menegaskan bahwa satu-satunya asas yang dipergunakan adalah Pancasila."<sup>1</sup> Bila gagasan presiden itu diterima dan dilaksanakan, maka asas ciri sebagai tanda diri yang selama ini dipakai oleh Parpol dan Golkar harus dihilangkan. Pancasila akan menjadi satu-satunya asas dari dua Partai Politik dan Golongan Karya.

Pemerintah Orde Baru setelah berhasil menyederhanakan kehidupan kekuatan sosial politik melalui UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya terus berikhtiar mengadakan pembaharuan lebih lanjut terhadap kehidupan kekuatan sosial politik. Pembaharuan tersebut dilakukan agar kehidupan kekuatan sosial politik sesuai dengan jiwa dan semangat Orde Baru yang bertekad: (1) melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen; (2) mengadakan koreksi total terhadap penyelewengan yang terjadi di segala bidang di masa sebelumnya, dan selanjutnya menyusun kembali kekuatan bangsa Indonesia demi terjaminnya stabilitas nasional jangka panjang guna mempercepat proses pembangunan bangsa menuju tercapainya cita-cita bangsa; (3) merombak sikap mental ke arah mendahulukan kepentingan bersama dari kepentingan pribadi atau golongan dan menata pola kerja yang berorientasi pada program.<sup>2</sup> Melalui proses pembaharuan tersebut akan tum-

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto di Depan Sidang DPR RI, 16 Agustus 1982, hal. 18.

<sup>2</sup>Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), *Kewiraan untuk Mahasiswa* (Jakarta: Gramedia, 1981), hal. 113-114.



buh kekuatan sosial politik yang hanya berasaskan Pancasila, memiliki tujuan perjuangan yang sama, yaitu membangun masyarakat Indonesia yang adil dan makmur, dan memiliki cara berjuang yang sama, yaitu melalui pelaksanaan pembangunan nasional secara bertahap dan terencana. Perbedaan di antara kekuatan sosial politik hanya terletak dalam program pelaksanaan pembangunan nasional.

Menurut UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, ketiga kekuatan sosial politik (PPP, PDI, Golkar) di samping memakai asas Pancasila, juga dibenarkan untuk memakai asas ciri, seperti asas Islam untuk PPP; asas Demokrasi, Kebangsaan (Nasionalisme) dan Keadilan Sosial (Sosialisme Indonesia) bagi PDI; Kekayaan rohaniyah-jasmaniah untuk kesejahteraan bangsa dan keadilan sosial dalam rangka Pancasila bagi Golkar.<sup>1</sup> Pemakaian asas ciri ini semula dimaksudkan agar ketiga kekuatan sosial politik itu tidak kehilangan tanda diri atau kepribadian golongannya. Namun dalam perkembangan di saat perjuangan politik mencapai bentuk nyata seperti pada masa kampanye menjelang pemilihan umum, naluri setiap kekuatan sosial politik untuk lebih menonjolkan asas ciri dari asas umum Pancasila telah menjadi satu kenyataan pahit bagi bangsa. Penonjolan asas ciri ini telah menimbulkan suasana chaos dan tindak kekerasan seperti terlihat dalam masa kampanye Pemilu tahun 1977 ataupun 1982 yang dikenal sebagai Peristiwa 18 Maret 1982 di Lapangan Banteng Jakarta dan di beberapa kota lainnya.

Mengingat bahwa pelaksanaan pemilihan umum tetap akan dilakukan setiap 5 tahun sekali, dengan tujuan bukan hanya sekedar memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk dalam lembaga permusyawaratan/perwakilan rakyat saja, tetapi juga tidak memilih wakil-wakil rakyat untuk menyusun negara baru dengan dasar falsafah negara baru, melainkan menjamin suksesnya perjuangan Orde Baru, yaitu tetap tegaknya Pancasila dan dipertahankannya UUD 1945,<sup>2</sup> maka sudah sepantasnya asas ciri tersebut dihilangkan.

Secara demikian semua kekuatan sosial politik menjadi milik bersama karena terbuka bagi seluruh warga negara Indonesia dan dapat berperanan sebagai perantara di antara pemerintah dan rakyat. Bagi pemerintah kekuatan sosial politik berperanan sebagai alat pendengar, sedangkan bagi rakyat semua kekuatan sosial politik merupakan pengeras suara.<sup>3</sup>

Tulisan ini mencoba menguraikan bahwa pemakaian Pancasila sebagai asas bersama tidak akan membawa bangsa ini ke arah partai tunggal. Dengan

<sup>1</sup>Lihat UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

<sup>2</sup>Lihat UU No. 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat.

<sup>3</sup>Prof. Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia, 1977), hal. 163.



asas yang sama, perbedaan antar kekuatan sosial politik terletak pada program pembangunan. Berkat kebersamaan asas ini kehidupan kekuatan sosial politik menjadi terbuka, sehingga dapat berperan sebagai wadah pembauran bangsa.

## ASAS BERSAMA TIDAK MENUJU KE PARTAI TUNGGAL

Asas merupakan landasan tempat bertumpu semua kegiatan kekuatan sosial politik untuk mencapai tujuan. UU No. 3 tahun 1975 dalam penjelasan umumnya antara lain menegaskan bahwa dasar-dasar dan arah kehidupan dan kegiatan Partai Politik dan Golongan Karya yang sesuai dengan Pancasila, UUD 1945 dan Ketetapan MPR harus dilaksanakan sebaik-baiknya oleh Partai Politik dan Golongan Karya. Partai Politik dan Golongan Karya harus bersikap dan melakukan kegiatan-kegiatannya sesuai dengan jiwa Pancasila, UUD 1945 dan Ketetapan-ketetapan MPR.<sup>1</sup>

Dari ketentuan tersebut di atas, kita dapat mengatakan bahwa UU No. 3 tahun 1975 telah menghendaki agar Pancasila diterima sebagai satu-satunya asas dari semua kekuatan sosial politik. Hal ini jelas terlihat dalam keterangan pemerintah yang disampaikan oleh Menteri Kehakiman RI tanggal 13 Januari 1975 di depan Sidang DPR yang antara lain mengatakan bahwa Partai Politik dan Golongan Karya berasaskan Pancasila dan UUD 1945, dan dalam memperjuangkan cita-citanya mendasarkan diri pada asas kekeluargaan, musyawarah dan gotong-royong. Tujuannya adalah mewujudkan cita-cita bangsa yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 dan mengembangkan kehidupan demokrasi Pancasila. Sedangkan tugas Partai Politik dan Golongan Karya adalah melaksanakan dan mengamankan Pancasila dan UUD 1945, mempertahankan negara kesatuan RI, melaksanakan GBHN dan Tap MPR RI, memelihara persatuan bangsa dan stabilitas nasional yang tertib dan dinamis demi pelaksanaan pembangunan serta persahabatan dengan semua bangsa atas dasar saling menghormati dan kerja sama guna mewujudkan perdamaian dunia. Kewajiban Partai Politik dan Golongan Karya adalah menyalurkan aspirasi rakyat, mewujudkan hak-hak politik rakyat, membina anggota menjadi warga negara Indonesia yang bermoral Pancasila dan setia pada UUD 1945 serta mensukseskan pelaksanaan pemilihan umum.<sup>2</sup>

Dalam proses pembahasan di dalam sidang-sidang DPR, terjadi perdebatan antara fraksi-fraksi tentang masalah asas ini. Fraksi PPP dalam pandangan umumnya antara lain menanyakan apakah asas Islam dan asas lainnya dapat dicantumkan dalam anggaran dasar suatu organisasi politik di samping

<sup>1</sup>Lihat UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

<sup>2</sup>*Indonesia dan Dunia Internasional 1976* (Jakarta: CSIS, 1977), hal. 97.



Pancasila dan UUD 1945? Bila tidak, perbedaan antara kedua Parpol dan Golkar tidak kelihatan dan secara samar Indonesia telah mengarah kepada sistem partai tunggal.<sup>1</sup> Sementara itu Fraksi PDI dalam pandangan umumnya tanggal 15 Januari 1975 menyatakan antara lain bahwa sesuai dengan jiwa UUD 1945 hendaknya Parpol dan Golkar bersifat terbuka untuk menerima semua warga negara Indonesia tanpa membedakan kepercayaan agama, keturunan dan pendidikan.<sup>2</sup>

Setelah berlangsung perdebatan-perdebatan yang serius baik di dalam sidang DPR sendiri maupun di antara fraksi-fraksi DPR dan pihak pemerintah dalam waktu yang cukup lama, pada tanggal 9 Agustus 1975 tercapai suatu kesepakatan sebagai hasil kompromi tentang masalah asas dan ditetapkan bahwa Partai Politik dan Golongan Karya boleh memakai asas ciri dengan catatan bahwa asas ciri tersebut tetap dalam rangka Pancasila dan UUD 1945.<sup>3</sup> Namun menjelang saat pengesahannya menjadi undang-undang tanggal 14 Agustus 1975 Fraksi PPP mengajukan "minderheidsnota" terhadap ketentuan pasal 8 ayat 2b bahwa pegawai negeri sipil yang memegang jabatan-jabatan tertentu tidak dapat menjadi anggota Partai Politik dan Golongan Karya kecuali kalau ada izin tertulis dari pejabat yang berwenang; ketentuan pasal 4 bahwa Partai Politik dan Golongan Karya wajib mencantumkan asas dan tujuan seperti dimaksud dalam pasal 2 dan 3 undang-undang ini dalam anggaran dasarnya; dan ketentuan pasal 7a tentang kewajiban melaksanakan, mengamalkan, dan mengamalkan Pancasila serta UUD 1945.<sup>4</sup>

Dengan disahkannya UU No. 3 tahun 1975 tersebut di atas terlihat bahwa pada prinsipnya semua fraksi dalam DPR menerima Pancasila sebagai asas bersama, meskipun Fraksi PPP masih juga mengajukan "minderheidsnota" terhadap pasal 4 UU No. 3 tahun 1975. Sebagai alasan Fraksi PPP mengemukakan bahwa apabila tidak ada lagi perbedaan-perbedaan khusus di antara dua Partai Politik dan Golongan Karya, maka secara tersamar kita sudah menuju ke partai tunggal. Perbedaan khusus yang dimaksudkan adalah tanda diri atau kepribadian yang harus dimiliki oleh Partai Politik dan Golongan Karya.

Tentang tanda diri atau kepribadian Partai Politik dan Golongan Karya itu, Presiden Soeharto dalam Pidato Kenegaraan tanggal 16 Agustus 1976 mengatakan sebagai berikut:

"Tanda diri atau kepribadian Partai Politik dan Golongan Karya terletak pada gagasan-gagasan dan cara-cara melaksanakan gagasan untuk pembangunan bangsa kita. Dengan de-

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 99.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 99.

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 103.

<sup>4</sup>*Ibid.*, hal. 103.



mikian maka Partai Politik dan Golongan Karya dapat menjadi kekuatan pembaharuan bangsa kita, yang memang kita perlukan dalam proses pembangunan. Masyarakat yang mau maju perlu terus-menerus mengadakan dialog dengan mereka, perlu terus-menerus bertukar pikiran secara luas. Dalam bertukar pikiran tentu saja ada perbedaan pendapat, dan berbeda pendapat bukanlah hal yang buruk ... Apabila semua itu dapat kita kembangkan bersama maka setiap pemilihan umum boleh saja menjadi pertarungan besar antara gagasan-gagasan dan rencana-rencana dalam membangun bangsanya. Tetapi jelas bukan pertarungan antara kekuatan-kekuatan! Dengan demikian kita dapat mengembangkan stabilitas yang dinamis. Stabil, karena tidak timbul kegelisahan dan kegoncangan. Dinamis, karena lahir gagasan-gagasan baru yang segar dan berguna bagi pembangunan masyarakat.”<sup>1</sup>

Dari pidato kenegaraan ini terlihat bahwa pemerintah sebagai penyelenggara negara menghendaki agar Partai Politik dan Golongan Karya saling melihat diri mereka sebagai partner demokrasi dan partner dalam pelaksanaan pembangunan nasional. Dua Partai Politik dan Golongan Karya adalah saudara sekandung dalam keluarga besar bangsa Indonesia yang satu, dan sebagai kekuatan Orde Baru yang telah menerima dan menjunjung tinggi Pancasila dan UUD 1945.<sup>2</sup> Sebagai kekuatan sosial politik, Papol dan Golkar harus dapat menjadi kekuatan pelopor pembaharuan kehidupan bangsa. Pembaharuan dalam arti bahwa semua kekuatan sosial politik yang ada harus menempatkan diri sebagai wadah yang menyalurkan aspirasi dari semua golongan dalam masyarakat dengan tidak memandang perbedaan suku, ras, agama, ataupun daerah tempat asal. Konsekuensinya adalah semua kekuatan sosial politik harus bersifat terbuka, dalam arti kepengurusan ataupun keanggotaan Papol dan Golkar terbuka bagi semua warga negara Indonesia tanpa membedakannya atas dasar apa pun.

Sikap menerima dan menerapkan asas Pancasila sebagai satu-satunya asas semua kekuatan sosial politik yang ada tidak berarti bahwa kita menuju ke partai tunggal. Istilah partai tunggal dipakai hanya untuk menunjukkan bahwa dalam satu negara hanya terdapat satu partai politik atau terdapat satu partai politik yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lainnya, dan selalu berikhtiar untuk meniadakan partai-partai lainnya itu. Dengan demikian partai yang mempunyai kedudukan dominan tadi bekerja dalam suasana non-kompetitif dan tidak dibenarkan adanya oposisi.<sup>3</sup> Dari pengertian ini terlihat bahwa partai tunggal bertentangan atau tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila.

Dalam sistem demokrasi Pancasila, kekuatan sosial politik yang terdiri dari dua Partai Politik (PPP, PDI) dan Golongan Karya merupakan suatu

---

<sup>1</sup>Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia Soeharto di Depan Sidang DPR 16 Agustus 1976, hal. 12-13.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 12.

<sup>3</sup>Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik, Sebuah Bunga Rampai* (Jakarta: Gramedia, 1981), hal. 22.



kebutuhan untuk menjadi wadah penyalur aspirasi rakyat dan sarana pembinaan kesadaran politik masyarakat. Demokrasi Pancasila yang berdasarkan paham kekeluargaan dan gotong-royong, tidak membenarkan kebebasan individu/golongan dalam masyarakat yang bersifat mutlak. Kebebasan yang dimiliki oleh setiap individu/golongan dalam masyarakat harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosialnya. Tanggung jawab bersama kita sebagai warga negara Indonesia adalah memelihara persatuan dan kesatuan nasional, melaksanakan dan mensukseskan pembangunan nasional dan menumbuhkan kehidupan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila. Dengan semangat kekeluargaan ini, setiap masalah yang dihadapi bangsa selalu dipecahkan bersama berdasarkan pada asas musyawarah untuk mencapai mufakat. Dengan demikian demokrasi Pancasila tidak mengenal dominasi mayoritas maupun tirani minoritas.<sup>1</sup> Pemakaian Pancasila sebagai satu-satunya asas bersama semua kekuatan sosial politik yang ada hanya merupakan satu konsekuensi logis dari sikap kita sebagai bangsa yang telah menjadikan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa, kemudian menerimanya sebagai dasar falsafah negara dan selanjutnya bertekad untuk melestarikannya.

Memakai Pancasila sebagai satu-satunya asas tidak berarti bahwa masing-masing kekuatan sosial politik akan kehilangan tanda diri atau kepribadiannya. Yang terjadi hanyalah pergeseran orientasi dari tanda diri masing-masing kekuatan sosial politik dari ideologi menuju ke program pembangunan bangsa. Dengan demikian tanda diri yang membedakan dua Partai Politik dan Golongan Karya bukan lagi ideologi tetapi program pembangunan.

Dewasa ini bangsa kita tengah berikhtiar untuk membangun manusia Indonesia seutuhnya dan seluruh masyarakat Indonesia. Maksudnya melaksanakan pembangunan nasional yang meliputi bidang material, spiritual dan merata di seluruh pelosok tanah air. Kini tinggal bagaimana dua Partai Politik dan Golongan Karya mengkaji secara analitis dan kemudian merumuskan secara tematis pola pembangunan di bidang material dan spiritual yang merata di seluruh pelosok tanah air menjadi program Partai Politik dan Golongan Karya. Program yang tematis inilah pula yang akan menjadi tema utama kampanye setiap kekuatan sosial politik sebagai kontestan peserta Pemilu menjelang pelaksanaan pemilihan umum. Dengan cara ini massa peserta kampanye menjelang pemilihan umum tidak lagi dihadapkan pada pilihan yang bersifat ideologis tetapi pada program pembangunan nasional yang dimiliki oleh masing-masing kekuatan sosial politik. Rakyat peserta pemilihan umum tentu akan memilih program pembangunan nasional yang dinilai mampu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat bangsa secara keseluruhan.

---

<sup>1</sup>Team Pembinaan Penatar dan Bahan Penataran Pegawai Republik Indonesia, *Bahan Penataran P-4, UUD 1945, GBHN* (Jakarta 1981), hal. 163.



## ORIENTASI PEMBANGUNAN

Orde Baru tidak lain adalah tatanan kehidupan rakyat, bangsa dan negara yang kita letakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Orde Baru lahir dengan tekad yang dalam untuk meluruskan kembali sejarah perjalanan bangsa dan negara kita, berlandaskan falsafah dan moral Pancasila serta melalui jalan yang selurus-lurusnya seperti ditunjukkan oleh UUD 1945. Karena itu Orde Baru sesungguhnya merupakan koreksi total terhadap kekeliruan kita di masa lampau dan untuk kebaikan kita sendiri. Koreksi total ini meliputi pikiran dan tingkah laku kita, menyangkut semangat dan tindakan kita, yang semuanya bersumber pada kemurnian cita-cita kemerdekaan dan pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian Orde Baru bertekad berjuang untuk menegakkan demokrasi Pancasila dan mengisi kemerdekaan melalui pelaksanaan pembangunan bangsa yang dijiwai oleh Pancasila dan UUD 1945. Atau secara singkat dapat dikatakan bahwa Orde Baru itu adalah orde konstitusional dan sekaligus orde pembangunan.<sup>1</sup>

Berlandaskan pandangan tersebut di atas, para penyelenggara negara yang memimpin pemerintahan Orde Baru juga berikhtiar untuk menata kehidupan organisasi kekuatan sosial politik yang menunjang pelaksanaan pembangunan nasional di segala bidang kehidupan bangsa dan negara sesuai dengan demokrasi Pancasila. Demokrasi Pancasila bukan hanya sekedar tata cara atau mekanisme pengambilan keputusan dalam permusyawaratan/perwakilan, tetapi juga merupakan cara berpikir, cara bermusyawarah dan cara bertindak yang berorientasi pada kepentingan seluruh rakyat.

Untuk itu perlu dilakukan pembinaan iklim kehidupan politik yang sehat dan struktur politik yang dapat berfungsi secara baik untuk menunjang pelaksanaan program-program pembangunan. Kehidupan politik yang dikembangkan oleh Pemerintah Orde Baru tidak lagi berorientasi pada kekuatan dan kekuasaan, melainkan pada peningkatan kesejahteraan manusia Indonesia. Hal ini terwujud secara konkrit dalam bentuk gagasan-gagasan yang tersusun sistematis dalam program pembangunan milik setiap organisasi kekuatan sosial politik.

Gagasan dan pemikiran yang berorientasi pada program peningkatan kesejahteraan hidup manusia Indonesia ini harus terlihat secara jelas dalam pola dan struktur organisasi setiap kekuatan sosial politik. Dengan demikian pola struktur politik yang berorientasi pada ideologi golongan tidak sesuai lagi dengan tuntutan pembangunan bangsa. Bangsa Indonesia telah menjadikan

---

<sup>1</sup>Ali Moertopo, *Strategi Pembangunan Nasional* (Jakarta: CSIS, 1981), hal. 139-189.



Pancasila pandangan hidupnya sebagai ideologi negara. Dengan demikian Pancasila yang uraian operasionalnya terdapat dalam P-4 telah menjadi moral perorangan setiap warga negara Indonesia dan moral negara Republik Indonesia.

Sebagai moral negara Republik Indonesia, maka moral Pancasila harus menjadi pedoman dan pengarah bagi penyelenggara negara untuk mengatur kehidupan negara, seperti menetapkan lembaga negara serta tugasnya masing-masing, mengatur hak dan kewajiban warga negara, dan mengatur hubungan warga negara dengan negaranya atau sebaliknya. Atas dasar pertimbangan inilah pimpinan Pemerintah Orde Baru sejak awal telah menegaskan bahwa semua kekuatan sosial politik harus mengubah orientasinya, yaitu dari orientasi ideologis ke orientasi program pembangunan bangsa.

Orientasi ideologis, seperti yang dianut oleh setiap organisasi kekuatan sosial politik di masa sebelum Orde Baru, telah membuat masyarakat bangsa Indonesia hidup dalam pengkotakan ideologis yang sempit dan golongan-golongan saling memandang dengan curiga, dan kadangkala menimbulkan konflik sehingga stabilitas kehidupan bangsa terganggu dan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat tidak dapat dilaksanakan secara baik. Karena itu orientasi ideologis yang dimiliki oleh setiap organisasi kekuatan sosial politik harus ditanggalkan dan diganti dengan orientasi pembangunan. Satu-satunya ideologi yang dipakai adalah Pancasila, yang akan menjiwai semua gerak langkah kekuatan sosial politik, yang melalui wakil-wakilnya di MPR dan DPR bersama pemerintah menetapkan kebijaksanaan pembangunan.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemakaian Pancasila sebagai asas bersama semua organisasi kekuatan sosial politik semata-mata dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas nasional yang dinamis, agar pembangunan nasional dapat dilaksanakan secara baik, sehingga tujuan nasional seperti tertantum dalam Pembukaan UUD 1945 dapat dicapai. Dengan cara ini organisasi kekuatan sosial politik secara bertahap akan memperbesar persamaan di antara sesama warga negara Indonesia, sehingga persatuan dan kesatuan bangsa menjadi semakin kuat. Dengan memakai asas yang sama kekuatan sosial politik dapat menggerakkan para pengikutnya untuk berpartisipasi dalam pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan nasional.

## MASSA MENGAMBANG

Salah satu aspek penting lain dalam rangka pembaharuan kehidupan dalam Parpol dan Golkar adalah mengubah komposisi dan fungsi keanggotaan.



Di masa sebelum UU No. 3 tahun 1975 ditetapkan sebagai produk Pemerintah Orde Baru untuk menata kehidupan organisasi kekuatan sosial politik di negara kita, organisasi kekuatan sosial politik umumnya dikenal dengan sebutan partai massa, yaitu kekuatan sosial politik yang mengutamakan jumlah anggota. Karena itu setiap organisasi kekuatan sosial politik juga membentuk organisasi massa yang menjadi onderbouw-nya. Masyarakat Indonesia hidup dalam kotak-kotak partai politik yang masing-masing memiliki orientasi ideologinya. Keadaan inilah yang menimbulkan ketidakstabilan dalam kehidupan bangsa. Akibatnya program-program pembangunan masyarakat tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.

Undang-undang No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya bab IV pasal 10 menetapkan bahwa kepengurusan Partai Politik dan Golongan Karya hanya sampai di tingkat ibukota kabupaten/kotamadya. Di tiap kota Kecamatan dan Desa dapat diangkat seorang komisaris yang dibantu oleh beberapa orang pembantu, tetapi mereka ini bukan pengurus Partai Politik atau Golongan Karya.<sup>1</sup> Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa Pemerintah Orde Baru menghendaki terjadinya perubahan dalam komposisi dan fungsi keanggotaan Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan kata lain, kekuatan sosial politik (PPP, PDI, Golkar) tidak boleh lagi menempatkan dirinya sebagai partai massa, tetapi menjadi partai kader yang mengadakan saringan yang ketat terhadap calon-calon anggotanya. Dengan demikian setiap kekuatan sosial politik mempunyai jumlah anggota yang kecil tetapi memiliki semangat dan disiplin kerja yang tinggi.

Dengan ketentuan UU No. 3 tahun 1975 itu terlihat keinginan yang sungguh-sungguh untuk membebaskan rakyat di desa atau di kelurahan agar tidak menjadi anggota salah satu kekuatan sosial politik secara formal dan massal. Dengan demikian perhatian rakyat akan beralih dari masalah politik dan ideologi sempit golongan ke usaha untuk meningkatkan kesejahteraan mereka sendiri. Ini tidak berarti bahwa warga masyarakat yang berdomisili di desa atau kelurahan tidak mempunyai lagi saluran-saluran untuk menyampaikan aspirasinya. Aspirasi-aspirasi mereka tetap dapat disalurkan melalui organisasi-organisasi profesi maupun organisasi fungsional yang ada di desa atau kelurahan. Pada setiap pemilihan umum anggota masyarakat yang telah berhak untuk ikut dalam Pemilu dapat menentukan secara bebas untuk mendukung salah satu kekuatan sosial politik yang menurut penilaiannya mempunyai program perjuangan dan program pembangunan yang sesuai dengan aspirasi mereka. Suasana kehidupan seperti ini akan mendorong organisasi kekuatan sosial untuk mempersiapkan program-program pembangunan yang akan ditampilkannya dalam kampanye menjelang pemilu secara sungguh-

---

<sup>1</sup>Lihat UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.



sebenarnya. Semua daya dan dana yang ada pada setiap organisasi kekuatan sosial politik dipusatkan pada usaha untuk menyusun program-program pembangunan bangsa secara keseluruhan dan utuh. Kekuatan sosial politik yang dinilai memiliki program pembangunan yang sesuai dengan kepentingan nasional pasti akan mendapat banyak suara dalam Pemilu.<sup>1</sup>

Dengan demikian penilaian yang mengatakan bahwa kebijaksanaan depolitisasi masyarakat desa, sebagai usaha untuk memisahkan rakyat dari kegiatan politik praktis, dan karena itu rakyat tidak dapat lagi mengawasi kebijaksanaan pemerintah ataupun menilai pemerintah sebagai menutup diri dari tuntutan langsung rakyat untuk memperbaiki nasibnya tidak beralasan. Malahan kebijaksanaan massa mengambang itu membebaskan rakyat dari permainan-permainan politik para pemimpin organisasi kekuatan sosial politik untuk kepentingan dirinya sendiri dengan cara memanipulasi nama rakyat. Melalui massa mengambang ini rakyat dibebaskan dari konflik-konflik ideologis golongan yang sempit, yang umumnya masih dianut oleh kekuatan sosial politik untuk kepentingan golongannya sendiri. Dengan massa mengambang ini wilayah tanah air kita tidak lagi dibagi-bagi menjadi daerah-daerah basis dari kekuatan sosial politik tertentu.

Yang menjadi masalah dewasa ini adalah apakah organisasi kekuatan sosial politik telah siap dengan program-programnya menghadapi massa yang mengambang ini. Kekuatan sosial politik yang ada dewasa ini umumnya merupakan kelanjutan partai politik massa lalu yang mengandalkan massa pendukungnya yang konkret karena diikat oleh ideologi golongan yang sama, yang menjadi asas dan tujuan dari perjuangan mereka. Kesukaran inilah yang mendorong sementara politisi kita sekarang untuk tetap menuntut agar kekuatan sosial politik dapat masuk desa kembali. Dan bila tuntutan mereka ini dipenuhi, kita akan kembali ke pola kehidupan kekuatan sosial politik yang lama. Dan hal ini merupakan langkah mundur bagi kehidupan bangsa secara keseluruhan. Untuk menjaga agar langkah mundur ini tidak terjadi, maka kekuatan sosial politik yang ada (PPP, PDI, Golkar) mulai saat ini harus berbenah dan menempatkan diri sebagai kekuatan pelopor pembaharuan kehidupan bangsa di sektor politik.

## PEMBAURAN BANGSA

Pembauran bangsa pada hakikatnya merupakan satu proses transkultural antar golongan/kelompok masyarakat yang menjadi warga suatu negara dengan maksud memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa negara. Dalam

<sup>1</sup>Ali Moertopo, *op. cit.*, hal. 97.



masyarakat Indonesia yang majemuk baik dilihat dari segi etnis maupun dari segi sosiologis, usaha bangsa ini perlu dilakukan di semua bidang kehidupan seperti bidang ekonomi, politik dan sosial budaya. Selanjutnya hanya ditinjau proses pembauran melalui wadah organisasi kekuatan sosial politik (PPP, PDI, Golkar). Setelah semua organisasi kekuatan sosial politik menerima untuk memakai Pancasila sebagai satu-satunya asas, rela menghilangkan asas ciri sebagai tanda diri dan semuanya mempunyai tujuan yang sama, yaitu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat melalui pembangunan secara bertahap dan terencana, maka organisasi kekuatan sosial politik harus terbuka bagi semua penduduk warga negara Indonesia. Maksudnya semua kekuatan sosial politik menjadi wadah milik bersama warga negara Indonesia, dengan tidak membedakan suku, agama, dan ras. Secara demikian terwujudlah kebersamaan kita sebagai warga dari satu negara dan satu tanah air tempat lahir yang memiliki hak, kewajiban dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangunan nasional guna mencapai cita-cita bangsa.

Semboyan Bhinneka Tunggal Ika janganlah dipakai dalam arti yang pasif, yaitu kita tetap bersatu dalam satu negara, satu bangsa, satu tanah air dan satu bahasa nasional, dengan tetap menjaga dan memelihara perbedaan-perbedaan yang ada; tetapi harus dalam arti yang aktif-dinamis. Maksudnya kesatuan dan persatuan bangsa yang telah ada terus ditingkatkan dengan cara terus berikhtiar untuk memperkecil perbedaan-perbedaan yang ada di antara kita dan memperbesar persamaan-persamaan kita sebagai warga negara Indonesia yang berdasarkan pandangan hidup dan dasar negara Pancasila seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Ikhtiar ini harus tumbuh atas dasar kesadaran yang tulus-ikhlas dari dalam diri kita masing-masing.

Untuk itulah perlu dilakukan penataan kembali pranata-pranata sosial yang ada dalam masyarakat sedemikian rupa, sehingga asas kebersamaan kita sebagai warga dari satu negara dapat tumbuh dan berkembang. Salah satu pranata sosial adalah organisasi kekuatan sosial politik. Karena itu setiap organisasi kekuatan sosial politik harus menghilangkan sifat eksklusif misalnya berdasarkan pada agama tertentu dan membuka diri untuk menjadi wadah yang menampung aspirasi rakyat Indonesia seluruhnya. Karena Pancasila bagi bangsa Indonesia adalah pandangan hidup, jiwa dan kepribadian serta dasar negara, maka sikap rela dan ikhlas menerima Pancasila sebagai satu-satunya asas semua organisasi kekuatan sosial politik itu juga berarti rela dan ikhlas menghilangkan sifat eksklusif dan mulai menempatkan diri sebagai organisasi kekuatan sosial politik yang terbuka.

Menerima Pancasila sebagai dasar falsafah/ideologi negara juga berarti menempatkan Pancasila sebagai moral negara Republik Indonesia. Konse-



kuensinya adalah bahwa semua kebijaksanaan yang akan ditetapkan oleh penyelenggara negara harus berdasarkan Pancasila atau Pancasila juga menjadi pedoman dalam mengatur kehidupan bernegara, seperti menata kembali kehidupan organisasi kekuatan sosial politik yang ada. Penataan kembali ini juga dimaksudkan agar ruang gerak organisasi kekuatan sosial politik meliputi seluruh warga negara Indonesia, sehingga dapat menjadi wadah pembauran bangsa Indonesia. Ini berarti bahwa kepengurusan organisasi kekuatan sosial politik baik untuk tingkat pusat maupun daerah dan para aktivis/fungsionaris maupun para anggota harus terdiri dari seluruh warga negara Indonesia dengan tidak membedakannya berdasarkan suku, agama, ras/golongan atau daerah tempat asal.

## PENUTUP

Sebagai penutup uraian ini kiranya perlu ditegaskan kembali tiga hal sebagai berikut. *Pertama*, pemakaian Pancasila sebagai satu-satunya asas dari dua Partai Politik dan Golongan Karya hanya merupakan tindak lanjut dari usaha pemantapan kehidupan organisasi kekuatan sosial politik, setelah kita berhasil mengadakan penyederhanaan kehidupan organisasi kekuatan sosial politik melalui UU No. 3 tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan demikian semua organisasi kekuatan sosial politik hanya berorientasi pada program pembangunan nasional dan tidak lagi pada ideologi golongan yang sempit, karena bangsa kita telah menjadikan Pancasila sebagai dasar/ideologi negara. Dengan demikian semua organisasi kekuatan sosial politik akan menjadi milik bersama semua warga negara Indonesia dan bukan milik satu golongan tertentu saja. *Kedua*, pemakaian Pancasila sebagai satu-satunya asas organisasi kekuatan sosial politik tidak berarti bahwa kita akan menuju ke partai tunggal. Karena hal ini tidak sesuai dengan demokrasi Pancasila yang paling tidak menuntut adanya dua organisasi kekuatan sosial politik. Selain itu Presiden Soeharto sendiri dalam pidato kenegaraannya tanggal 16 Agustus 1982 juga telah menegaskan bahwa jumlah dan struktur partai politik seperti ditegaskan dalam undang-undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya kiranya sudah memadai. Yang perlu dibulatkan dan ditegaskan adalah asas yang dianut oleh setiap Partai Politik dan Golongan Karya. Dengan penegasan presiden tersebut eksistensi PPP, PDI, Golkar sebagai organisasi kekuatan sosial politik tetap terjamin. *Ketiga*, setelah memakai Pancasila sebagai satu-satunya asas, maka ketiga organisasi kekuatan sosial politik itu (PPP, PDI, Golkar) harus membuka dirinya untuk menampung aspirasi dari semua warga negara Indonesia, dengan tidak memandang perbedaan berdasarkan agama, suku, ras/golongan. Hal ini sesuai dengan ketentuan UUD 1945 pasal 27 ayat 1 yang menegaskan bahwa segala warga ne-

gara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya. Ini berarti bahwa ketiga organisasi kekuatan sosial politik itu telah menempatkan dirinya sebagai wadah proses pembauran bangsa. Secara demikian stabilitas yang dinamis dalam negara kita ini akan terus terpelihara dan ketahanan nasional kita yang berlandaskan kesatuan dan persatuan bangsa akan semakin meningkat.



# SIDANG UMUM MPR 1983 DAN HARAPAN-HARAPAN

M. DJADIJONO\*

## PENDAHULUAN

Menurut UUD 1945, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) harus bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara.<sup>1</sup> Dalam sidangnya itu, MPR bertugas untuk: (1) menetapkan Undang-Undang Dasar dan Garis-garis Besar Haluan Negara;<sup>2</sup> dan (2) memilih Presiden dan Wakil Presiden.<sup>3</sup>

Dalam rangka pelaksanaan tugas konstitusional itu, pada tanggal 1-11 Maret 1983 MPR hasil Pemilu 1982 mengadakan sidang umumnya. Sehubungan dengan itu, berbagai saran dan harapan dari berbagai kalangan telah disampaikan kepadanya. Apakah saran-saran itu diterima atau tidak dan apakah harapan itu dipenuhi atau tidak bergantung kepada MPR itu sendiri sebagai Lembaga Tertinggi Negara di dalam struktur kekuasaan di Indonesia. Namun hal itu tidak berarti bahwa saran dan harapan masyarakat luas itu tidak berguna.

Sesuai dengan asas demokrasi yang dianut oleh sistem pemerintahan negara kita, meskipun MPR merupakan lembaga tertinggi negara yang dengan sendirinya juga mempunyai kekuasaan tertinggi untuk membuat keputusan-keputusan bagi bangsa dan negara, masyarakat luas tetap mempunyai kesempatan dan hak untuk menyampaikan pendapat-pendapat dan harapan-harapannya kepada Sidang Umum MPR 1983 itu. Sejalan dengan pemikiran itu tulisan ini secara berturut-turut akan membahas: (1) Sidang Umum MPR;

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Pasal 2 ayat (2) UUD 1945.

<sup>2</sup>Pasal 3 UUD 1945.

<sup>3</sup>Pasal 6 UUD 1945.

(2) proses menuju sidang umum; (3) materi Sidang Umum MPR 1983; dan (4) beberapa usul materi Rantap-rantapnya dari masyarakat luas. Selanjutnya, sesuai dengan judulnya, tulisan ini akan mengemukakan hasil-hasil yang diharapkan dari Sidang Umum MPR 1983 tersebut. Dari uraian-uraian itu kemudian akan diambil beberapa kesimpulan sebagai penutup tulisan ini.

## SIDANG UMUM MPR

Sehubungan dengan sidang umum suatu lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi di dalam struktur kekuasaan negara muncul banyak harapan. Sesuai dengan ketentuan UUD 1945 bahwa MPR merupakan lembaga tertinggi negara, maka Sidang Umum MPR itu merupakan suatu peristiwa yang maha penting bagi kehidupan negara dan bangsa Indonesia, sebab selain "institusi" tertinggi yang menetapkan garis-garis besar haluan negara, ia juga merupakan tempat bertemunya bermacam-macam pemikiran masyarakat Indonesia yang beraneka ragam latar belakangnya (sebagai konsekuensi logis dari ketentuan bahwa MPR merupakan penjelmaan seluruh rakyat Indonesia). Oleh karenanya sidang itu merupakan suatu peristiwa yang kompleks. Dapat dimengerti apabila kepada sidang umum tersebut ditumpukan bermacam-macam harapan masyarakat yang kemungkinan satu sama lain berbeda, bahkan mungkin saling bertentangan. Persoalannya adalah sampai seberapa jauh sidang umum itu mampu mengidentifikasikan pemikiran-pemikiran dan harapan-harapan masyarakat tersebut dan menyelaraskannya dengan cita-cita perjuangan bangsa sebagaimana dirumuskan secara padat di dalam Pembukaan UUD 1945.

Kompleksitas Sidang Umum MPR tersebut pada dasarnya dapat dilihat dari tiga aspek, yakni: (1) aspek strategi perjuangan bangsa; (2) aspek politik bangsa di dalam mencapai cita-cita Proklamasi; dan (3) aspek pelaksanaan konstitusi. Dilihat dari aspek strategi perjuangan bangsa, Sidang Umum MPR 1983 merupakan momentum yang sangat penting dan istimewa, karena sesuai dengan kedudukannya, MPR berwenang menetapkan maupun membatalkan (kalau mau!) sendi-sendi dasar kehidupan bangsa dan negara. Di samping itu ia juga dapat menguatkan maupun membatalkan (kalau mau!) konsensus-konsensus yang pernah disepakati bersama oleh segenap anggota masyarakat bangsa Indonesia pada masa-masa sebelumnya. Sidang Umum MPR 1983 juga merupakan peristiwa istimewa karena di dalam sistem ketatanegaraan kita tidak sering diadakan (dalam keadaan biasa sekali dalam lima tahun).

Ditinjau dari aspek politis, Sidang Umum MPR 1983 merupakan "arena politik riil" atau tempat di mana diperjuangkan kepentingan politik masing-



masing golongan masyarakat maupun kepentingan nasional.<sup>1</sup> Dalam sidang umum itu berbagai aliran politik saling menguji untuk dipadukan menjadi satu ramuan guna memenuhi tuntutan segenap anggota masyarakat bangsa Indonesia. Permasalahan yang timbul sehubungan dengan soal itu adalah sampai seberapa jauh aliran-aliran politik itu tidak bertentangan dengan cita-cita Proklamasi sebagai perwujudan tekad bulat bangsa Indonesia ketika mendirikan negara ini.

Selain dari aspek strategi perjuangan bangsa maupun aspek politis, Sidang Umum MPR juga dapat dilihat dari aspek pelaksanaan konstitusi (baca UUD 1945) karena sidang umum diperintahkan oleh UUD 1945. Dilihat dari segi ini, sidang umum merupakan mekanisme penjabaran UUD 1945 ke dalam Garis-garis Besar Haluan Negara dalam bentuk Tap-tap MPR, yang kemudian dituangkan dalam anggaran pengeluaran dan belanja negara tahunan dan dalam peraturan yang lebih rendah. Secara demikian maka pembangunan nasional memperoleh dasar hukum dan bersifat konstitusional. Dengan perkataan lain, sidang umum juga memberikan landasan dan arah bagi pelaksanaan pembangunan di segala bidang untuk mencapai cita-cita nasional bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

## PROSES MENUJU SIDANG UMUM

Agar MPR dapat memberikan landasan dan arah bagi pelaksanaan pembangunan nasional perlu dilalui suatu proses. Proses menuju pelaksanaan Sidang Umum MPR itu pada dasarnya merupakan proses pelaksanaan Demokrasi Pancasila. Proses menuju Sidang Umum MPR 1983 digambarkan pada hal. 250.

Sebagaimana dikatakan di atas, sidang umum (juga Sidang Umum MPR 1983) mempunyai kompleksitasnya sendiri, termasuk pelaksanaan Pancasila

---

<sup>1</sup>Mengenai hal ini bandingkan Pidato Ir. Soekarno (Presiden RI yang pertama) pada tanggal 1 Juni 1945 yang antara lain menyatakan bahwa:

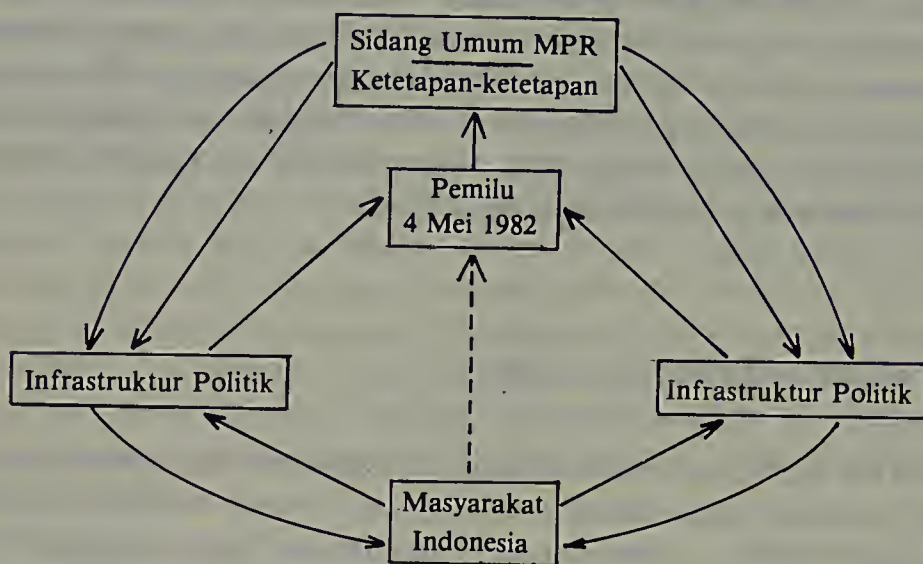
"... Saya yakin bahwa syarat yang mutlak untuk kuatnya negara Indonesia ialah permusyawaratan, perwakilan ... Badan Perwakilan, inilah tempat kita untuk mengemukakan tuntutan Islam ... Di dalam perwakilan rakyat saudara-saudara Islam dan saudara-saudara Kristen bekerjalah sehebat-hebatnya. Kalau misalnya orang Kristen ingin bahwa tiap-tiap letter di dalam peraturan-peraturan negara Indonesia harus menurut Injil, bekerjalah mati-matian, agar supaya sebagian besar daripada utusan-utusan yang masuk badan perwakilan Indonesia ialah orang Kristen, itu adil, ... fair play!" (Dikutip dari Dr. H. Roeslan Abdulgani, *Pengembangan Pancasila di Indonesia*, Jakarta: Idayu, 1979, hal. 53-54).

dan UUD 1945 dalam Ketetapan-ketetapan MPR. Dalam rangka itu Sidang Umum MPR 1983 menempuh jalan sebagai berikut:

1. Tanggal 1 Oktober 1982 para anggota MPR diresmikan keanggotaannya;
2. Tanggal 3 Oktober 1982 dibentuk Badan Pekerja MPR yang bertugas menyiapkan rancangan-rancangan yang akan ditetapkan oleh sidang umum;
3. Tanggal 5 Nopember 1982, dengan SK No. I/BP/1982 dibentuk Panitia-panitia Ad Hoc:
  - a. Panitia Ad Hoc I; dan
  - b. Panitia Ad Hoc II.

Gambar 1

#### PROSES MENUJU SIDANG UMUM MPR 1983



Dengan perangkat dan mekanisme yang dibentuk oleh Lembaga Negara Tertinggi itu dilakukan pendekatan-pendekatan permasalahan. Berdasarkan pendekatan permasalahan itu dan dengan memperhatikan pendapat dan saran dari kalangan masyarakat luas kemudian dirumuskan rancangan-rancangan ketetapan. Selanjutnya berbagai rancangan ketetapan itu didiskusikan dan dibahas secara mendalam untuk kemudian dijadikan Garis-garis Besar Haluan Negara dalam bentuk Ketetapan-ketetapan MPR.

#### MATERI SIDANG UMUM MPR 1983

Dalam pembicaraan kita mengenai materi sidang umum ini, kita tidak dapat melepaskan diri dari apa yang sudah diamanatkan oleh UUD 1945. Da-



lam UUD 1945 ditegaskan bahwa MPR bertugas untuk: (1) menetapkan Undang-Undang Dasar; (2) menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara;<sup>1</sup> dan (3) memilih Presiden dan Wakil Presiden. Ketentuan-ketentuan itu secara langsung terkait dengan materi yang akan dibahas dalam Sidang Umum MPR 1983.

Sehubungan dengan itu timbul pertanyaan: (1) materi apa sajakah yang akan dibahas dan ditetapkan; (2) apakah Sidang Umum MPR 1983 ini juga menetapkan Undang-Undang Dasar atau tidak. Pertanyaan yang pertama dapat dijawab sebagai berikut: Sidang Umum MPR 1983 membahas dan menetapkan GBHN maupun non-GBHN (Tap-tap lainnya). Sebaliknya jawaban atas pertanyaan yang kedua masih harus dicari dari relung-relung Rantap yang dibahas oleh MPR itu sendiri. Mungkin orang merasa heran mengapa hal itu perlu dipertanyakan dan bertanya-tanya apakah dengan adanya penataran-penataran P-4, GBHN dan UUD 1945 selama lima tahun terakhir ini masih perlu dipertanyakan soal Undang-Undang Dasar yang tetap itu. Hal ini perlu dikemukakan antara lain karena dalam masa lima tahun terakhir ini sementara pihak mengemukakan bahwa: (1) Undang-Undang Dasar kita masih bersifat sementara;<sup>2</sup> (2) dasar hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945 adalah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dengan segala permasalahan sehubungan dengan "Piagam Jakarta"-nya.

Sebagaimana kita ketahui dari pemberitaan-pemberitaan di media massa, MPR RI dalam sidang umumnya tanggal 1-11 Maret 1983 ini membahas materi-materi yang berkenaan dengan GBHN dan Rancangan-rancangan Ketetapan tentang Tata Tertib, Referendum, Pemilu, Pertanggungjawaban Presiden/Mandataris MPR yang dikaitkan dengan Pengukuhan Pemberian Penghargaan sebagai Bapak Pembangunan Indonesia kepada Presiden Soeharto dan sebagainya. Dari materi-materi rancangan tersebut, bila kita pelajari secara teliti apa yang terkandung di dalamnya, dapat kita kemukakan

---

<sup>1</sup>Yang dimaksudkan dengan Garis-garis Besar Haluan Negara di sini bukan semata-mata bentuknya seperti Ketetapan MPR No. IV/1973 maupun 1978, tetapi seluruh implementasi UUD 1945 itu sendiri dalam Ketetapan-ketetapan MPR yang mengikat segenap unsur masyarakat Indonesia dalam arti yang seluas-luasnya secara hukum. Selain itu Penjelasan Pasal 3 UUD 1945 juga menegaskan bahwa: "Oleh karena Majelis Permusyawaratan Rakyat memegang kedaulatan negara, maka kekuasaannya tidak terbatas mengingat dinamik masyarakat, sekali dalam lima tahun Majelis memperhatikan segala yang terjadi dan segala aliran-aliran pada waktu itu dan menentukan haluan-haluan apa yang hendaknya dipakai untuk di kemudian hari." Dengan penjelasan ini jelas kiranya bahwa yang dimaksudkan dengan haluan negara bukan sekedar yang terumus dalam Tap MPR tentang GBHN.

<sup>2</sup>Mengenai pihak-pihak yang mempermasalahkan bahwa Undang-Undang Dasar kita masih bersifat sementara dan dasar hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945 itu antara lain dapat dilihat tulisan Gatot Supramono, "Tugas MPR Menetapkan UUD," *Suara Karya*, 25 Nopember 1982 dan Prasetyo, "UUD 1945 Adalah UUD Tetap," *Suara Karya*, 11 Januari 1983 serta tulisan-tulisan di majalah *Kiblat* (1982) berkenaan dengan Piagam Jakarta.

bahwa MPR sebenarnya juga menetapkan Undang-Undang Dasar. Hal ini dapat dilihat dari bunyi pasal 115 Tap MPR No. I/MPR/1978 yang tetap dipertahankan sebagai berikut:

"Majelis berketetapan hati untuk mempertahankan Undang-Undang Dasar 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perubahan terhadapnya serta akan melaksanakannya secara murni dan konsekuen."

Rantap tentang Referendum dan Pemilu sebenarnya juga merupakan mekanisme untuk menetapkan UUD 1945. Dengan demikian kiranya jelas bahwa dasar hukum bagi berlakunya kembali UUD 1945 bukan hanya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

### BEBERAPA USUL MATERI SIDANG UMUM DARI MASYARAKAT

Mengenai Sidang Umum MPR 1983 ini telah datang berbagai usul materi dari masyarakat dalam arti yang seluas-luasnya. Usul masyarakat itu pada dasarnya dapat digolongkan ke dalam dua kelompok: (a) kelompok usul mengenai GBHN mendatang; dan (b) kelompok usul mengenai hal-hal lain (non-GBHN). Yang berkenaan dengan GBHN antara lain datang dari: (1) Universitas Gadjah Mada Yogyakarta; (2) Yayasan 17 Agustus 1945; (3) Dewan Gereja-gereja Indonesia (DGI); (4) Taman Siswa; (5) Himpunan Pengusaha Pribumi Indonesia (HIPPI);<sup>1</sup> (6) Dewan Pimpinan Pusat Peradin;<sup>2</sup> dan (3) Yayasan Kiblat Centre Jakarta.<sup>3</sup> Sementara itu, harapan-harapan masyarakat yang disuarakan sehubungan dengan materi-materi non-GBHN antara lain menyangkut asas kekuatan sosial politik pemilihan umum dalam kaitannya dengan sistemnya maupun pengangkatan para anggota MPR/DPR oleh Presiden dan sebagainya.

Universitas Gadjah Mada Yogyakarta mengharapkan agar di dalam GBHN 1983-1988: (a) asas-asas ditambah dengan asas "kejujuran, bertanggung jawab, dan hidup sederhana"; (b) asas demokrasi ditambah dengan "... demokrasi kebudayaan"; (c) dalam hal pelaksanaan penanaman modal asing maupun PMDN, yang harus disertai syarat untuk membuka kesempatan kerja yang cukup banyak, juga diperhatikan masalah-masalah kemungkinan pengalihan teknologi dan ilmu pengetahuan kepada bangsa Indonesia.<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Lihat M. Djadijono: "Menyongsong Penyusunan GBHN 1983-1988" dalam *Basis*, No. 2, Tahun XXXI, Pebruari 1982, hal. 67.

<sup>2</sup>*Merdeka*, 11 Januari 1982.

<sup>3</sup>*Kiblat*, No. 13, Tahun XXX, 20 Nopember - 5 Desember 1982.

<sup>4</sup>Harian umum *Angkatan Bersenjata*, 20 April 1981.



Sementara itu, DGI mengharapkan: (1) agar GBHN 1983-1988 memuat ketentuan-ketentuan yang lebih jelas agar selama pelaksanaannya nanti terdapat usaha-usaha yang lebih ditujukan untuk mengurangi ketergantungan pada penghasilan minyak dan gas bumi; (2) merupakan kesinambungan, peningkatan, koreksi dan pembaharuan untuk membangun masyarakat Indonesia yang manusiawi, maju, adil dan makmur serta lestari berdasarkan Pancasila; (3) agar Trilogi Pembangunan dilengkapi dengan Pengamalan Pancasila dan kelestarian Pancasila; (4) agar di bidang penertiban dan pengawasan ada ketentuan-ketentuan yang lebih jelas untuk memberantas korupsi, kebobrokan, pemborosan, penyalahgunaan kekuasaan dan sebagainya; (5) agar bidang-bidang seperti peningkatan efektivitas pengawasan, peningkatan kesadaran kewarganegaraan yang bertanggung jawab, termasuk di kalangan para pejabat dan aparatur negara, mendapat lebih banyak perhatian.<sup>1</sup>

Majelis Luhur Taman Siswa, sesuai dengan geraknya di bidang pendidikan, mengharapkan dalam GBHN mendatang: (1) agar perguruan swasta lebih dimantapkan peranannya dan lebih diperjelas eksistensinya; (2) agar nilai-nilai Pancasila diwujudkan secara menyeluruh dan dalam rangka itu dipadukan dalam setiap bidang studi; (3) agar untuk menanamkan nilai-nilai Pancasila itu digunakan metode "among"; (4) agar dalam usaha menyelenggarakan pendidikan keluarga dan pendidikan di perguruan disusun suatu pola pelaksanaan program pertemuan orang tua murid dengan perguruan.<sup>2</sup>

Selanjutnya, Dewan Pimpinan Pusat Peradin antara lain mengharapkan: (1) agar untuk menghindari pelanggaran terhadap UUD 1945 dan menjaga kemurnian pelaksanaannya pada masa GBHN mendatang didirikan suatu lembaga Mahkamah Konstitusi; (2) agar apa pun alasannya, Presiden yang "untergeordnet" kepada MPR tidak mempunyai wewenang untuk mengangkat sebagian dari anggota-anggota MPR.<sup>3</sup>

Yayasan Kiblat Centre Jakarta mengharapkan agar GBHN 1983 mendatang mencantumkan hal-hal berikut. *Pertama*, karena UUD 1945 menganut asas kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, maka pengelompokan warga negara dalam partai-partai politik sesuai aspirasi masing-masing adalah syarat mutlak untuk memungkinkan tampilnya wakil-wakil rakyat yang terlatih dan terpercaya, maka itu mendirikan partai-partai politik adalah hak asasi warga negara yang melekat pada hak kedaulatan rakyat dan oleh karenanya hak itu tak dapat dihapuskan oleh siapa pun, juga tidak oleh pemerintah dan lembaga-lembaga

<sup>1</sup>Lihat *Sinar Harapan*, 22 Juni 1981.

<sup>2</sup>Lihat *Merdeka*, 4 Juli 1981.

<sup>3</sup>Lihat *Merdeka*, 11 Januari 1982.



negara lainnya (pasal 27, 28 dan 29). *Kedua*, pengelompokan warga negara dalam partai-partai politik dalam hubungan ini harus dilandasi oleh cita-cita luhur, baik yang bersumber pada ajaran agama maupun ideologi kenegaraan lain, sebagai manifestasi dari berkat Rakhmat Allah Yang Maha Kuasa supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas yang diakui sebagai pendorong dinyatakan kemerdekaannya oleh seluruh rakyat Indonesia. Oleh karena itu, menjadikan agama dan ideologi-ideologi kenegaraan lain sebagai asas partai politik tidak dapat dilarang oleh siapa pun, termasuk oleh pemerintah, karena pemerintah dan bahkan lembaga-lembaga negara lainnya justru harus menjamin dilaksanakannya Undang-Undang Dasar. *Ketiga*, dalam sejarah perjuangan (pergerakan) rakyat Indonesia, ternyata di antara partai-partai politik ada yang berasaskan agama dan ada pula yang berasaskan kebangsaan dan partai-partai politik itu telah berhasil mengantarkan rakyat Indonesia kepada lahirnya negara Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat. Dalam mempertahankan dan membangun negara, partai-partai politik itu pun telah menyumbangkan peranan sangat penting, yang tidak dapat dihapuskan dalam sejarah. Oleh karena itu, sistem kepartaian yang telah melahirkan partai-partai politik PNI, PSII, NU, Masyumi, Perti, Partai Katolik, Parkindo, PSI, Murba dan IFKI perlu dipertimbangkan kembali untuk dijadikan modal bagi usaha penyempurnaan sistem kepartaian di masa depan. *Keempat*, pendidikan dan pengajaran agama sebagai unsur mutlak dalam semua lembaga pendidikan dan perguruan sebagaimana termaktub dalam Ketetapan-ketetapan MPRS dan MPR yang lalu adalah penting dan perlu lebih ditingkatkan lagi dalam lembaga-lembaga tersebut, baik negeri maupun swasta, dari Taman Kanak-kanak, Sekolah Dasar sampai dengan Perguruan Tinggi dan menjadikannya sebagai salah satu mata pelajaran wajib. *Kelima*, buku Pendidikan Moral Pancasila terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan yang diberlakukan pada waktu ini di sekolah-sekolah perlu oleh MPR dinyatakan tidak berlaku lagi, segera ditarik dari peredaran dan dinyatakan sebagai buku terlarang, karena mengandung hal-hal yang bertentangan dengan akidah Islamiah, Pancasila dan UUD 1945. *Keenam*, para pemuda Indonesia juga mempunyai kemerdekaan dan kebebasan untuk memelihara kepribadian dan mengembangkan persatuan di antara mereka sendiri dalam rangka menumbuhkan jiwa persamaan kedudukan di dalam hukum dan pemerintahan serta kehidupan yang demokratis dalam bentuk kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta kebebasan menyatakan pendapat dengan lisan maupun tulisan. Pemberian kedudukan istimewa kepada KNPI seperti sekarang ini adalah tidak sesuai dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan UUD 1945, dan oleh karenanya tidak dapat dimasukkan ke dalam GBHN. *Ketujuh*, Ketuhanan Yang Maha Esa adalah dasar negara (Bab Agama, pasal 29); oleh karenanya tidak dapat diartikan atau ditafsirkan terlepas dari kaitannya dengan agama. Aliran Kepercayaan Kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena bukan agama dan tidak termasuk dalam pengertian agama, tidak dapat disamakan atau disederajat-



kan dengan agama. Bahkan dalam GBHN 1978 pun ditegaskan bahwa "Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa tidak merupakan agama" (Tap IV/MPR/1978 Bab IV, Agama dan Kepercayaan terhadap Tuhan Yang Maha Esa, Sosial Budaya, angka 1.f). Karena dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan ternyata bahwa aliran kepercayaan disamakan dengan agama, maka diperlukan peninjauan kembali oleh MPR terhadap peraturan perundangan dan kebijaksanaan pemerintah yang tidak sesuai dengan GBHN tersebut.<sup>1</sup>

Sementara itu, usul-usul masyarakat yang berkenaan dengan materi non-GBHN antara lain dapat dilihat dari pernyataan-pernyataan berikut ini. PPP menghendaki supaya Pemilu 1987 dilaksanakan pada hari libur atau diliburkan, kekuatan sosial politik menjadi peserta pelaksana aktif, dan status pegawai negeri diperjelas.<sup>2</sup> Karena Pancasila adalah masalah prinsipial dan fundamental dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, maka fraksi PDI menghendaki agar Pancasila sebagai satu-satunya asas bagi setiap kekuatan sosial politik di Indonesia ditempatkan dalam ketetapan tersendiri (jangan disatukan dengan Tap tentang GBHN). Bila ketentuan itu ditempatkan di dalam GBHN, maka generasi penerus akan selalu diberi peluang untuk mempermasalahkan kembali eksistensi Pancasila (minimal pada waktu dilakukan pembahasan tentang GBHN).<sup>3</sup> Kalau semua kekuatan sosial politik di Indonesia dasarnya sudah sama, yakni Pancasila, maka sistem kepartaian yang diikut hendaknya sistem Partai Tunggal. Di samping itu tidak perlu dibentuk Lembaga Perwakilan Rakyat yang besar seperti sekarang (cukup 150 orang: 50 PPP, 50 PDI, 50 Golkar), tidak perlu pula dilaksanakan referendum yang biayanya besar. Dalam pada itu, kalau kita setuju dengan sistem dan prinsip-prinsip demokrasi, maka asas dan kebijakan di bidang pendidikan juga harus demokratis dalam arti jangan hanya ditentukan oleh Menteri P dan K saja.<sup>4</sup>

Di samping usul-usul seperti tersebut di atas, Yayasan Kiblat Centre Jakarta mengharapkan hal-hal seperti berikut ini: (1) persoalan bangsa dan negara yang pokok dewasa ini adalah pelaksanaan Pancasila sebagaimana terurai dalam UUD 1945 secara murni dan konsekuen, karena itu perlu adanya pengertian dan penafsiran yang benar mengenai Pancasila dan UUD 1945;

---

<sup>1</sup>Lihat Memorandum Ketua Yayasan Kiblat Centre Jakarta kepada MPR sebagaimana terdapat di dalam *Kiblat*, No. 13, Tahun XXX, 20 Nopember - 5 Desember 1982.

<sup>2</sup>Pokok-pokok Pikiran DPP PPP dalam Diskusi Panel: "Pemilu 1987 Suatu Harapan," yang diadakan oleh Ikatan Alumni Fakultas Hukum Universitas Kristen Indonesia (Ikafah-UKI) di Jakarta tanggal 12 Januari 1983.

<sup>3</sup>Lihat *Jurnal Ekuin*, 16 Nopember 1982.

<sup>4</sup>Pendapat yang demikian diajukan oleh Dr. Yap Thiam Hien pada diskusi panel di UKI



(2) Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 menyatakan bahwa Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang berisi bahwa "Piagam Jakarta 22 Juni 1945 menjiwai UUD 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut" adalah sumber hukum dari berlakunya kembali UUD 1945; oleh karenanya, sistem pemerintahan apa pun dan yang bagaimana pun tak dapat ditinggalkan tanpa bersumber padanya; demikian juga pengaturan-pengaturan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan apa pun yang dilakukan tidak dapat dan tidak boleh bertentangan dengan isi Dekrit Presiden tersebut; (3) sebagaimana diketahui, isi Dekrit Presiden itu mendapat dukungan seluruh rakyat Indonesia yang dinyatakan dalam persetujuan secara aklamasi oleh DPR hasil Pemilu 1955; (4) oleh karena itu, setiap keputusan dan ketetapan MPR harus bersumber dan berdasar kepada UUD 1945 yang berlaku sebagai dimaksud di atas; (5) karena kedaulatan rakyat dilakukan sepenuhnya oleh MPR, maka Majelis Permusyawaratan harus melakukan tugasnya secara terus-menerus selama masa jabatannya dan tidak hanya sekali dalam lima tahun; (6) karena itu: (a) mengingat kedudukannya sebagai Lembaga Tertinggi dalam negara, maka MPR perlu mempunyai pimpinan tersendiri; (b) Badan Pekerja perlu diberi wewenang mengawasi pelaksanaan GBHN oleh Presiden; (7) mengingat kedudukan konstitusionalnya yang penting, pejabat-pejabat Lembaga-lembaga Tinggi Negara, yakni Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Pertimbangan Agung harus pula diangkat dan diberhentikan oleh Lembaga Tertinggi Negara, yakni MPR, yang pengaturannya ditetapkan dengan undang-undang; (8) karena anggota-anggota MPR non-DPR adalah tambahan dari DPR, maka jumlahnya tidak boleh sama dengan anggota-anggota DPR dan bahkan perlu dibatasi sehingga tidak melebihi sepertiga dari anggota DPR; (9) diperlukan ketetapan MPR yang berisi supaya Presiden meninjau kembali seperangkat perundang-undangan mengenai lembaga-lembaga perwakilan rakyat, yang mengandung sistem pengangkatan, yakni Undang-Undang tentang Partai Politik dan Golongan Karya, Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD serta Undang-Undang Pemilu, karena undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945; (10) Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Eka Prasetya Pancakarsa) menyatakan secara tegas (pasal 1), bahwa: "Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila ini tidak merupakan tafsir Pancasila sebagai dasar negara dan juga tidak dimaksud menafsirkan Pancasila dasar negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945, Batang Tubuh dan Penjelasannya." Dengan demikian, maka P-4 bukan tafsir Pancasila dan bukan Pancasila. Untuk menghindarkan penyalahgunaan penafsiran, Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tersebut perlu dicabut.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Libat Kiblat, No. 13, Tahun XXX, 20 Nopember - 5 Desember 1982.



## BEBERAPA HARAPAN DARI SIDANG UMUM MPR 1983

Seperti telah diuraikan di muka, berbagai usul dan keinginan masyarakat sehubungan dengan Sidang Umum MPR 1983 telah disampaikan. Sementara itu, sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, MPR telah terbentuk dan keanggotaannya telah pula diresmikan pada tanggal 1 Oktober 1982. Badan Pekerja MPR yang diberi tugas untuk menyiapkan rancangan-rancangan ketetapan juga sudah dibentuk pada tanggal 3 Oktober 1982. Dalam rangka itu dalam sidang umumnya tanggal 1-11 Maret 1983 MPR bertugas memadukan berbagai keinginan masyarakat (termasuk sumbangsih dari Presiden) dalam rancangan-rancangan ketetapan untuk selanjutnya ditetapkan menjadi ketetapan yang mengikat segenap pihak.

Di dalam menjalankan tugasnya itu, MPR dalam sidang umumnya dihadapkan dengan permasalahan bangsa dan negara yang semakin kompleks, baik karena situasi dunia semakin tidak menentu maupun karena dalam masa dekat ini bangsa Indonesia akan mengalami pergantian generasi secara menyeluruh. Dalam suasana yang sangat kompleks ini berbagai harapan disampaikan kepada Sidang Umum MPR tersebut.

Di antaranya dapat disebutkan harapan-harapan berikut. *Pertama*, ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan hendaklah benar-benar padat berisi dan mencerminkan keinginan serta aspirasi segenap anggota masyarakat bangsa Indonesia. *Kedua*, ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan agar semakin memperkuat sendi-sendi dasar kehidupan bangsa dan negara, atau dengan perkataan lain agar kedudukan Pancasila dan UUD 1945 semakin kuat sehingga generasi penerus tidak perlu lagi dihadapkan dengan perdebatan ideologis yang justru akan menimbulkan disintegrasi bangsa. *Ketiga*, ketetapan-ketetapan yang dikeluarkan hendaknya memberikan harapan bagi semakin dekatnya pelaksanaan cita-cita nasional.

Seperti telah diketahui bersama, bangsa dan negara dihadapkan dengan persoalan yang semakin kompleks dan interdependen. Akan tetapi tugas dan wewenang Lembaga Negara Tertinggi ini dibatasi oleh Undang-Undang Dasar 1945. Maka dari itu, di dalam memadukan berbagai keinginan masyarakat sebagai kerangka dasar bagi pelaksanaan pembangunan selanjutnya harus diperhatikan: (1) tolok ukur bagi dapat diterima atau tidaknya suatu usul berupa acuan yang sudah disepakati bersama, yakni Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945; (2) kemampuan bagi pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan itu. Dalam hubungan ini kiranya tidak perlu terulang apa yang terjadi pada masa Orde Lama, yakni "politik mercu suar."

## PENUTUP

Dari uraian-uraian di atas, dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai penutup tulisan ini. *Pertama*, Sidang Umum MPR merupakan "institusi" tertinggi di dalam tataran pengambilan keputusan yang menyangkut kehidupan negara dan bangsa Indonesia. *Kedua*, Sidang Umum MPR merupakan "arena" untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan politik masyarakat secara demokratis. *Ketiga*, dengan segala kompleksitasnya, Sidang Umum MPR merupakan institusi yang pantas diharapkan dapat makin mengantarkan cita-cita bangsa Indonesia ke arah perwujudannya.

Selanjutnya, sesuai dengan sumpah dan janji para anggota MPR maka di dalam membuat keputusan-keputusan MPR hendaknya tidak memberi peluang bagi usaha-usaha untuk mempermasalahkan eksistensi Pancasila dan UUD 1945, apalagi mengubah dan menggantinya dengan dasar yang lain. Sesuai dengan tingkat kekuasaannya, dapat diharapkan bahwa segala keputusan dan ketetapan MPR yang dikeluarkan mengikat segenap unsur masyarakat Indonesia. Oleh sebab itu tidak sepatutnya timbul lagi semacam "gerakan" yang menyatakan dirinya tidak ikut bertanggung jawab dan tidak terikat kepada ketetapan MPR tertentu sebagaimana pernah terjadi pada Sidang Umum MPR 1978 yang lalu. Dengan demikian segala keputusan dan ketetapan MPR dalam sidang umumnya tanggal 1-11 Maret 1983 merupakan produk yang sah berlaku dan mengikat semua pihak.



# KEWAJIBAN POLITIK DAN SISTEM DEMOKRASI\*

Ide demokrasi adalah suatu *sistem pemerintahan lewat diskusi atau musyawarah* dan oleh sebab itu merupakan suatu pemindahan metode gagasan sosial ke bidang negara dan pemerintah. Negara bisa dipandang sebagai menyalurkan gagasan sosial mengenai keadilan kepada para warganya dan mengungkapkan hasil gagasan semacam itu dalam undang-undangnya. Dari premis itu bisa ditarik kesimpulan bahwa negara itu sendiri harus menanggapi, dalam hakikat dan operasinya, proses gagasan sosial yang disalurkan, dan secara demikian harus merupakan suatu saluran terbuka yang besar untuk arus hasil yang diungkapkannya. Proses gagasan sosial adalah suatu proses di mana semua warga masyarakat bisa ikut dengan leluasa dan memberikan sumbangannya dengan leluasa pula. Disimpulkan bahwa, kalau harus ada tanggapan dan suatu arus terbuka yang besar, *proses kegiatan negara harus juga merupakan suatu proses di mana semua warganya dapat mengambil bagian dan memberikan sumbangannya dengan leluasa*. Dapat dikatakan bahwa tuntutan ini bisa dipenuhi, dan hanya bisa dipenuhi, oleh *negara demokrasi*. Bahkan dapat dikatakan bahwa tuntutan itu dipenuhi secara ganda oleh negara demokrasi: pertama, dalam bentuk konstitusinya dan cara lahirnya, dan kedua, dalam metode pemerintahan dan cara operasinya.

Dalam lahirnya, negara-negara adalah produk historis pola-pola yang sangat berbeda-beda akibat bermacam-macam faktor sejarah. Tetapi soalnya di sini bukanlah suatu soal asal mula yang jauh di masa silam negara-negara yang kita kenal sekarang dalam bentuk mereka yang telah berubah dan berkembang sebagai negara-negara modern dunia Barat. Tetapi soal landasan atau *raison d'être* negara modern seperti kita kenal sekarang, dalam bentuk

---

\*Diambil dari Ernest Barker, *Principles of Social and Political Theory* (Oxford, 1967), hal. 203-212, oleh Kirdi DIPOYUDO.

yang diambilnya di dunia tempat kita hidup. Seperangkat gagasan mana dan gerakan-gerakan akal budi mana telah membentuk dan memerlukan negara yang kita kenal sekarang dalam bentuknya sekarang ini? Sementara jawaban atas pertanyaan ini telah diberikan; dan di sini kita cukup meringkas pokok-pokok jawaban itu. Suatu masyarakat nasional, dalam jalannya proses gagasan sosial, menciptakan dan mempertahankan suatu gagasan dan cita-cita mengenai tata hubungan yang tepat antara para warganya: suatu gagasan dan cita-cita keadilan. Tetapi ia tidak dapat mencapai tujuannya atau mengubah gagasan itu menjadi fakta dan cita-cita itu menjadi kenyataan, tanpa organisasi sistem untuk penetapan dan penegakan ketentuan-ketentuan keadilan. Oleh sebab itu kita harus memikirkan masyarakat sebagai membentuk dirinya sendiri, atau "menyusun" dirinya sendiri menjadi suatu organisasi sistem untuk tujuan ini, atau dengan kata lain, sebagai membentuk dirinya menjadi suatu perkumpulan legal atau negara, sambil terus hidup dan bertindak sebagai masyarakat, dan dalam kedudukan itu terus mempertahankan dan mengembangkan proses gagasan sosial tersebut yang secara terus-menerus membuahi gagasan dan cita-cita keadilan. Tindakan "penyusunan" suatu negara oleh para warga suatu masyarakat nasional menghasilkan dan mengungkapkan dirinya dalam suatu *konstitusi*: pasal-pasal perkumpulan (tertulis maupun tidak) yang membenarkan, menguasai dan mengendalikan tindakan-tindakan dan lembaga-lembaga perkumpulan legal itu. Kita dapat mengatakan bahwa konstitusi ini atau serangkaian pasal perkumpulan pada hakikatnya adalah suatu kontrak, yang bisa kita namakan *kontrak politik*; dan dalam arti itu, seperti telah dikemukakan, kita dapat mengatakan bahwa negara mempunyai suatu landasan kontraktual. Kita juga bisa mengatakan bahwa penyusunan negara oleh suatu masyarakat nasional dan oleh semua warga masyarakat itu, atau dengan kata lain oleh rakyat, adalah *tahap pertama dan landasan metode demokratis pemerintahan*. Di dalamnya dan olehnya rakyat meletakkan dasar tindakan politik dengan tindakan demokratis penciptaan yang pertama. Apakah mereka tidak akan maju terus, dengan tetap mengikuti jalan yang sama, dan memberi diri sendiri suatu metode pemerintahan dan suatu cara operasi yang permanen di mana mereka sama-sama aktif?

Untuk menemukan suatu dasar yang kukuh untuk suatu *teori metode demokratis pemerintahan* dalam negara modern, kita harus *kembali ke proses gagasan sosial* dari mana negara lahir dan dengan mana ia selalu terikat. Proses gagasan sosial pada hakikatnya adalah suatu *proses musyawarah atau diskusi*. Gagasan-gagasan muncul di sana-sini; setiap gagasan yang muncul itu menjadi suatu magnet yang menarik sekelompok penganut: bermacam-macam gagasan dan bermacam-macam kelompok yang ditariknya itu harus turun dalam suatu perang kompetisi satu sama lain untuk mencapai kemenangan atau



mencoba suatu metode komposisi yang melebur dan meramunya secara damai. Gagasan militer suatu perang kompetisi menonjol dalam filsafat Hegel. Idealisme dialektikanya (yang dijungkirbalikkan oleh Marx atau ditegakkannya kembali - ia lebih senang mengatakan - dalam materialisme dialektikanya) mengasumsikan suatu perang gagasan di mana "satu gagasan lihai menelan gagasan lain": suatu pertarungan tesis dan antitesis, di mana masing-masing pihak bertarung untuk dirinya sendiri. Tetapi bahkan konsepsi Hegel mengenai perang gagasan berakhir dalam semacam komposisi antara tesis dan antitesis; atau lebih eksplisit, ia berakhir dengan menghasilkan suatu sintese kebenaran yang lebih tinggi di mana kebenaran-kebenaran parsial tesis dan antitesis dihapus dan diatasi. Jadi, ia juga mempunyai suatu pendekatan pada asas diskusi; tetapi teori diskusi Hegel adalah suatu proses logis dalam suatu budi menyendiri (solitary) (bahkan kalau budi itu dipikirkan sebagai budi "obyektif" suatu masyarakat) dan bukan suatu proses sosial di antara sejumlah budi. Teori yang tersirat dalam *Politik* Aristoteles adalah jauh lebih dekat dengan proses sosial serupa itu. Ia tidak mengasumsikan suatu perang dua gagasan yang berlawanan, yang harus diakhiri oleh suatu sintese yang transenden dan unggul, tetapi suatu pluralitas gagasan sosial, yang harus dilebur dan diramu dalam suatu "skema komposisi." Seperti diperlukan segala macam orang untuk membuat suatu dunia, demikian pun *diperlukan segala macam gagasan untuk menghasilkan suatu pandangan yang "katolik" dan lengkap*. Aristoteles menerapkan konsepsinya ini pada bidang kebudayaan dan bidang putusan artistik: di sini, katanya, "sementara orang menghargai satu segi, dan sementara orang lain segi lain, tetapi bersama-sama menghargai semuanya." Tetapi ia juga menerapkannya secara umum pada keseluruhan gagasan sosial; dan ia menerapkannya secara khusus pada soal-soal putusan politik. Orang banyak, katanya "apabila bertemu" dan bersama-sama menggunakan budi mereka dapat mencapai suatu komposisi gagasan yang memberi putusan mereka suatu validitas umum.

Kalau mengikuti bimbingan Aristoteles, kita akan mengatakan bahwa gagasan sosial lahir lewat pluralitas gagasan, lewat debat dan diskusi antara bermacam-macam gagasan, "bila mereka bertemu" dan berkontak satu sama lain, dan lewat suatu komposisi gagasan yang dicapai lewat debat dan diskusi serupa itu. Kita juga akan mengatakan bahwa *cara sosial ini juga merupakan dan harus merupakan cara politik*: dengan kata lain, ia juga merupakan dan harus merupakan metode pemerintahan negara dan cara operasi negara. Hal ini bukan saja karena negara harus setia pada masyarakat asalnya dan tempat berpijaknya, melainkan juga karena cara masyarakat (cara pluralitas gagasan, debat antara mereka, dan komposisinya) adalah benar pada dirinya sendiri dan benar secara universal - benar untuk masyarakat, benar untuk negara, dan benar di mana saja orang-orang bertemu dan harus bertindak bersama-sama.



Satu-satunya jalan untuk sampai pada kebenaran praktis, untuk melakukan hal yang tepat, garis tindakan yang lurus, dalam setiap macam kelompok, adalah *cara memikirkan soal-soal bersama-sama dan membicarakannya bersama*, dengan maksud untuk menemukan semacam komposisi benang-benang pikiran yang berbeda-beda itu. Ia adalah cara teman-teman bila mereka mencari apa yang mereka sebut "perasaan pertemuan." Ia adalah *cara demokrasi*, yang bukan suatu penyelesaian, melainkan suatu *cara mencari penyelesaian* - bukan suatu bentuk negara yang dimaksudkan untuk tujuan ini atau itu (perusahaan swasta atau manajemen pemerintah), tetapi suatu bentuk negara yang dimaksud, apa pun tujuannya, untuk suatu sarana dan metode tunggal untuk menentukan tujuan itu. *Inti demokrasi adalah pilihan*, dan bukan sesuatu yang dipilih; pilihan antara sejumlah gagasan, dan juga pilihan skema atas mana gagasan-gagasan itu akhirnya disusun. Demokrasi tidak dapat disatukan dengan segala bentuk negara *satu gagasan*, karena esensinya ialah penampungan pluralitas gagasan, dan karena metodenya (yang juga masuk esensinya) ialah menghimpun sejumlah gagasan yang berbeda-beda dengan maksud untuk membandingkan dan menyelesaikan perbedaannya. Kritik demokrasi terhadap negara satu gagasan bukanlah suatu kritik terhadap obyeknya (yang juga bisa merupakan obyek negara demokrasi, atau paling tidak bagian obyeknya): itu adalah suatu kritik terhadap seluruh proses kehidupannya.

Kalimat terakhir itu, "proses kehidupan," menyarankan suatu pembahasan lebih lanjut yang sangat penting dalam teori demokrasi. Salah seorang Uskup Agung Canterbury, Frederic Temple, pernah mengatakan bahwa terdapat dua aliran gagasan politik: yang satu mengatakan bahwa politik adalah untuk memproduksi suatu hasil, atau aliran *argon*; dan yang lain berpendapat bahwa politik adalah bernilai pada dirinya sendiri sebagai suatu proses kegiatan, atau aliran *energeia*. Aliran yang pertama menilai politik dari hasil yang diproduksinya, aliran yang kedua (proses) menilainya atas dasar yang berlainan, dan ia puas dan lebih dari puas kalau proses kehidupan politik masyarakat *menghimbau dan memikat bagi operasinya akal budi dan kemauan para warganya, dan secara demikian membantu dan bahkan merupakan pengembangan kemampuan-kemampuan mereka sebagai pribadi*. Perbedaan yang disarankan di sini berasal dari Aristoteles dan merupakan suatu perbedaan yang adil dan bermakna. Kita biasa memikirkan politik sebagai membuat dan bukan bertindak seolah-olah kegiatan politik kita seluruhnya diarahkan untuk mencapai suatu obyek di luar diri kita, seperti suatu skema tata hukum, atau suatu penyesuaian hubungan ekonomi, atau sesuatu lain yang serupa. Tetapi itu bukanlah seluruhnya atau bahkan bagian yang lebih besar. Sudah barang tentu, dan telah ditegaskan dalam pembahasan kita sejauh ini, bahwa negara sebagai suatu perhimpunan legal harus mencapai suatu hasil. Ia harus menghasilkan suatu skema hukum yang ditetapkan dan dite-



gagalkan yang mengungkapkan gagasan keadilan. Tetapi ada dua hal lain yang masih harus diperhatikan. Pertama, tujuan terakhir di belakang keadilan, dan oleh sebab itu juga di belakang hukum, ialah *pengembangan kemampuan-kemampuan kepribadian manusia dalam sebanyak mungkin orang yang seluas mungkin*. Itulah hasil final yang harus dicapai oleh negara - atau dibantu oleh negara; karena hasil itu dicapai dalam setiap orang lewat kegiatan internnya sendiri, bahkan kalau ia memerlukan bantuan berupa penyingkiran hambatan-hambatan dan penyediaan peluang-peluang agar hasilnya lebih penuh. Refleksi pertama ini membawa kita ke refleksi yang kedua. Kalau kita beranggapan bahwa di belakang dan di seberang *produksi* hukum oleh negara terdapat suatu proses kegiatan pribadi dan pengembangan pribadi dalam para warganya, kita bisa mengatakan bahwa *produksi itu sendiri harus ditarik ke dalam proses*. Dengan kata lain, kita bisa mengatakan bahwa usaha produktif negara, usaha menetapkan dan menegakkan undang-undang, harus juga merupakan suatu proses di mana dan lewat mana setiap warga negara didorong menuju perkembangan pribadi, karena ia ditarik untuk ikut serta secara bebas dalam salah satu kegiatan manusiawi sekuler kita yang paling besar.

Refleksi-refleksi ini mengisyaratkan *suatu pembenaran utama kedua* bagi sistem demokrasi. Bukan saja sistem ini dibenarkan, seperti kita lihat di atas, oleh kenyataan bahwa ia membuat negara patuh akan metode diskusi umum dan komposisi gagasan-gagasan yang merupakan metode masyarakat; ia juga dibenarkan oleh kenyataan bahwa ia *membuat negara, dalam proses operasinya sendiri, terarah pada tujuan fundamental yang terletak di belakang operasinya*, tujuan pengembangan dalam tindakan kemampuan-kemampuan pribadi. Inilah pembenaran yang ditegaskan oleh John Stuart Mill dalam karyanya *Considerations on Representative Government*. Dengan mengatakan dalam bab kedua, bahwa "pemerintah adalah sekaligus pengaruh besar yang beraksi atas budi manusia (dalam arti sejauh memancing atau gagal memancing energinya) dan suatu perangkat pengaturan yang diorganisasi untuk bisnis pemerintah" (artinya untuk memproduksi suatu skema tata hukum), ia menekankan arti berdaulat segi yang pertama. Ia sangat merasakan "disiplin praktis yang diperoleh watak" dari tuntutan yang diajukan kepada warga negara untuk mengemban suatu fungsi; ia juga mempunyai perasaan kuat mengenai disiplin intelektual yang juga diperoleh oleh budi, pada waktu warga negara diminta untuk berdiri di atas soal-soal pribadi, dan untuk menerapkan asas-asas dan dalil-dalil yang didasarkan pada gagasan kesejahteraan bersama.

Kalau kita menerima sistem demokrasi sebagai dibenarkan, *kita juga harus menerima sistem partai*. Partai adalah suatu faktor yang besar dan perlu dalam setiap metode diskusi umum; dan itulah pembenaran permanennya. Suatu partai mulai sebagai *seperangkat gagasan yang terjalin dan koheren* (seperti



bila kita berbicara tentang sosialisme atau liberalisme atau konservatisme), yang muncul dan beraksi di bidang diskusi umum. Dalam proses perkembangannya, ia menjadi suatu *kelompok orang* yang bersatu untuk membina suatu perangkat gagasan yang terjalin dan koheren semacam itu: sekelompok orang, yang membentuk suatu kelompok sosial dalam bidang masyarakat, yang membicarakan gagasan-gagasan bersama mereka, merumuskannya dalam suatu kebijaksanaan atau program, dan membela program itu dalam diskusi terhadap kelompok-kelompok lain serupa itu dalam bidang sosial yang sama. Akhirnya, dan pada puncak perkembangannya, suatu partai menjadi *suatu organisasi*, dengan pemimpin-pemimpinnya sendiri yang dipercaya, dengan maksud untuk melaksanakan suatu program dengan mendapatkan mayoritas suara rakyat pemilih politik, dan kemudian mengambil tindakan untuk menjadikan pemimpin-pemimpinnya pemerintah politik. Pada tahap-tahap ini, khususnya pada tahap terakhir, partai berfungsi sebagai perantara antara gagasan sosial dan aksi politik; dan inilah suatu sebab mengapa partai adalah suatu faktor yang penting dan perlu dalam sistem demokrasi. Oleh sebab itu kita bisa mengatakan bahwa suatu partai dapat dibatasi sebagai suatu formasi sosial yang: (1) berfungsi sebagai suatu cadangan sosial untuk pengumpulan seperangkat gagasan yang terjalin dan koheren dari bidang masyarakat sukarela; dan (2) berfungsi sebagai suatu saluran politik lewat mana gagasan-gagasan yang dikumpulkan dari bidang itu mengalir dari cadangan sosialnya ke sistem negara dan memutar roda mekanisme politik dalam sistem itu. Dalam arti itu partai melaksanakan jasa memungkinkan masyarakat memasuki negara dan secara demikian membuat tindakan negara selalu dan sepenuhnya tanggap terhadap permainan gagasan sosial. Inilah suatu sebab mengapa kita bisa menyelesaikan segala pengaturan legal partai, kecuali kalau pengaturan serupa itu menjadi imperatif atau perlu akibat kekurangan atau kelemahan serius dalam berfungsinya sistem partai. Akibat pengaturan legal adalah suatu transmisi partai, yang berhenti, kalau pengaturan serupa itu diterapkan sebagai suatu organ informal masyarakat yang dengan leluasa menyatakan suatu trend gagasan sosial, dan dengan leluasa berusaha menyalurkan trend itu ke bidang aksi politik, dan menjadi suatu organ formal dan legal perhimpunan hukumnya. Mengatur dengan undang-undang pertemuan organisasi dan menetapkan metodenya menunjuk calon-calon, ada kalanya, bisa merupakan suatu "keharusan kejam;" tetapi ini se merupakan suatu perubahan berat hubungan yang benar antara negara dan partai. Pengaturan hanya boleh dibuat sebagai suatu obat dalam keadaan putus asa, apabila sistem umum partai-partai dalam aksinya menyalurkan suatu aliran gagasan sosial ke bidang negara menjadi macet akibat manipulasi para manajer partai, dan apabila negara, sebagai agen pembebas, secara demikian diminta untuk membersihkan saluran transmisi dengan menetapkan bahwa pertemuan dan aksi partai-partai harus bebas dari sumbat semacam itu.

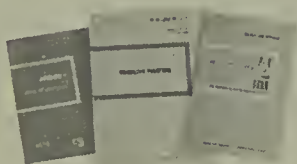
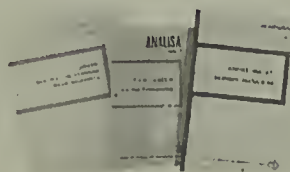


Akan tetapi terdapat *syarat-syarat lain yang lebih besar* yang juga harus dipenuhi oleh partai-partai agar bisa melakukan fungsinya dalam suatu sistem demokrasi. *Pertama*, sebagai suatu keharusan *harus ada berbagai partai*. Suatu negara satu partai adalah suatu negara satu gagasan: ia adalah suatu pemalsuan dan bukan suatu pengantaraan gagasan sosial dan proses umum diskusi sosial yang pada hakikatnya harus mencakup sejumlah gagasan yang berbeda-beda. Berdasarkan asas, dan melihat partai sebagai suatu perangkat gagasan yang dianut sekelompok orang dalam proses diskusi sosial dan untuk maksud itu, kita harus menuntut *paling tidak dua partai* sebagai syarat yang perlu bagi segala diskusi; dan kita bahkan bisa menuntut lebih banyak partai, atau suatu sistem multi-partai, kalau itu merupakan pernyataan wajar perbedaan-perbedaan yang dalam kenyataan hadir dalam proses gagasan dan diskusi sosial. Berdasarkan praktek, dan melihat partai, dalam segi lainnya, sebagai suatu organisasi dengan maksud untuk membentuk dan mendukung suatu pemerintah - dan juga suatu oposisi yang akan mengkritik pemerintah dan membuatnya efektif - kita bisa menyambut baik sistem dua partai; tetapi kita juga bisa menyesalkan suatu sistem multi-partai, atas dasar bahwa ia mengubah pembentukan suatu pemerintah menjadi suatu soal koalisi sementara yang berkepentingan, karena ia menjadikan dukungan untuk suatu pemerintah tidak pasti dan tidak koheren. Pertimbangan asas dan pertimbangan praktek secara demikian sepakat untuk menuntut lebih dari satu partai; tetapi tidak sepakat bila soalnya ialah lebih dari dua partai, karena pertimbangan asas bisa mendukung lebih dari dua partai, dan pertimbangan praktek akan mendukung dua dan hanya dua partai. Kita hanya dapat mengatakan bahwa dalam kasus itu pertimbangan asas bisa mengalahkan pertimbangan praktek, dan bila gagasan sosial mengembangkan lebih dari dua aliran pendapat akan diperlukan lebih dari dua partai, biarpun adanya lebih dari dua partai bisa melibatkan koalisi-koalisi dan pemerintah-pemerintah yang pendek usianya. Akan disayangkan kalau *raison de government* dibiarkan mempunyai kata terakhir, dan kalau seluruh proses rasional gagasan sosial dan diskusi sosial ditundukkan pada *raison* itu.

Suatu *syarat kedua* yang harus dipenuhi partai agar dapat melaksanakan fungsinya dalam suatu sistem demokrasi ialah bahwa setiap partai harus merupakan seperangkat gagasan *umum*, yang didukung sekelompok *umum* orang. Suatu partai tidak boleh merupakan seperangkat gagasan khusus mengenai suatu kepentingan tunggal, didukung oleh sekelompok khusus orang yang berkaitan dengan kepentingan itu. Itulah yang dipikirkan oleh Burke ketika ia membatasi suatu partai sebagai sekelompok orang untuk memajukan kepentingan *nasional* atas dasar suatu asas khusus tertentu: maksudnya ialah bahwa semua partai sama-sama harus memikirkan obyek umum yang sama, dan bahwa masing-masing hanya boleh parsial dalam sudut khusus pendekatannya. Memang benar bahwa suatu partai satu kepentingan kadang-

kadang menyatakan suatu trend gagasan sosial yang cukup luas, dan cukup sepi ing pamrih, untuk membenarkan suatu bentuk pernyataan semacam itu; suatu partai abolisionis, atau bahkan suatu partai prohibisionis, bisa dianggap sebagai partai serupa itu. Di lain pihak, suatu partai satu kepentingan, tersusun dari sekelompok orang yang ber-satu kepentingan, pada hakikatnya tidak bisa merupakan suatu organisasi untuk membentuk dan mendukung suatu pemerintah, atau bahkan untuk membantu membentuk dan mendukung suatu pemerintah; dan suatu partai tidak dapat melaksanakan fungsi penuhnya, sebagai suatu saluran pengantaraan antara masyarakat dan negara, kecuali kalau ia mampu, paling tidak, untuk membantu dalam pembentukan dan mendukung suatu pemerintah.





Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

#### ANALISA

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—*

#### BUKU—BUKU

*hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*

Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5